

INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS
CURSO DE PROMOÇÃO A OFICIAL SUPERIOR
2019/2020, 2ª Edição



TII

CENTRALIZAÇÃO DAS AQUISIÇÕES
DAS DIREÇÕES TÉCNICAS DO CLAFA

O TEXTO CORRESPONDE A TRABALHO FEITO DURANTE A
FREQUÊNCIA DO CURSO NO IUM SENDO DA RESPONSABILIDADE DO
SEU AUTOR, NÃO CONSTITUINDO ASSIM DOCTRINA OFICIAL DAS
FORÇAS ARMADAS PORTUGUESAS OU DA GUARDA NACIONAL
REPUBLICANA.

Pedro Miguel Mendes Marques
CAP/TABST



INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS
CENTRALIZAÇÃO DAS AQUISIÇÕES DAS DIREÇÕES
TÉCNICAS DO CLAFA

CAP/TABST Pedro Miguel Mendes Marques

Trabalho de Investigação Individual do CPOS-FA 2019/20, 2.^a Edição

Pedrouços 2020



INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS
CENTRALIZAÇÃO DAS AQUISIÇÕES DAS DIREÇÕES
TÉCNICAS DO CLAFA

CAP/TABST Pedro Miguel Mendes Marques

Trabalho de Investigação Individual do CPOS-FA 2019/20, 2.^a Edição

Orientador: TCOR/ADMAER Carlos Miguel de Amorim Inácio

Coorientador: TCOR/ADMIL Pedro Manuel Carriço Pinheiro

Pedrouços 2020



Declaração de compromisso Anti plágio

Eu, **Pedro Miguel Mendes Marques**, declaro por minha honra que o documento intitulado **Centralização das Aquisições das Direções Técnicas do CLAFA** corresponde ao resultado da investigação por mim desenvolvida enquanto auditor do **Curso de Promoção a Oficial Superior – Força Aérea 2019/20, 2.ª Edição** no Instituto Universitário Militar e que é um trabalho original, em que todos os contributos estão corretamente identificados em citações e nas respetivas referências bibliográficas.

Tenho consciência que a utilização de elementos alheios não identificados constitui grave falta ética, moral, legal e disciplinar.

Pedrouços, **16 de julho de 2020**

Pedro Miguel Mendes Marques



Agradecimentos

“Se eu vi mais longe, foi por estar sobre ombros de gigantes”

Isaac Newton

Este trabalho de investigação encerra mais uma etapa que me propus a ultrapassar na minha carreira militar. Representa o esforço e a dedicação aplicados na sua elaboração, mas também as dificuldades e os cinco estágios da “girafa” tão bem conhecidos pelos auditores do IUM.

A conclusão deste estudo não seria possível sem a disponibilidade e apoio incontornável do meu Orientador, Tenente-Coronel Carlos Inácio e, Coorientador Tenente-Coronel Pedro Pinheiro que, com os seus conhecimentos e vasta experiência me apoiaram e orientaram na metodologia, análise, redação do trabalho e principalmente motivação. O meu muito OBRIGADO.

A todos os entrevistados, que sempre mostraram disponibilidade e despenderam o seu tempo, para contribuir com as suas experiências e ideias para a concretização deste trabalho.

Aos camaradas do CPOS, Marinha, Exército e Força Aérea, destacando aqueles que já, há mais de uma década têm vindo a travar comigo várias batalhas, os meus camaradas e amigos NINJAS, que sempre prestaram o seu apoio incondicional e demonstraram a sua união mesmo nos momentos em que tudo parecia uma miragem num deserto sem fim.

À minha família que me proporcionou as oportunidades sociais e educacionais necessárias para chegar a este momento, e que nos últimos meses se viu privada da minha companhia e do meu melhor estado de espírito.

Por fim, não poderia deixar de agradecer à minha mulher que numa situação de pandemia se desdobrou entre a vida profissional e a vida pessoal, mantendo o rumo e a estabilidade familiar, mostrando sempre compreensão, acompanhada de uma palavra motivadora, ao longo dos últimos meses. Aos meus filhos pelas brincadeiras em falta, pelas ausências sem distância e principalmente pela ansiedade e preocupações que o pai, inconscientemente, lhes demonstrava.



Índice

1.	Introdução	1
2.	Enquadramento teórico e conceptual	4
2.1.	Revisão da literária e estado da arte.....	4
2.2.	Contexto	5
2.3.	Corpo de conceitos.....	7
2.3.1.	Logística.....	7
2.3.2.	Contratação pública.....	7
2.3.3.	Processo aquisitivo.....	8
2.3.4.	Aquisições centralizadas	8
2.3.5.	Aquisições descentralizadas.....	10
2.3.6.	Ajuste direto	11
2.3.7.	Consulta prévia.....	11
2.3.8.	Concurso público	12
2.3.9.	Eficiência.....	12
2.4.	Modelo de análise	12
3.	Metodologia e método.....	13
3.1.	Metodologia	13
3.1.1.	Fase exploratória:	13
3.1.2.	Fase analítica	13
3.1.3.	Fase conclusiva	13
3.2.	Método	14
3.2.1.	Participantes e procedimentos.....	14
3.2.2.	Instrumentos de recolha de dados	14
3.2.3.	Técnica de tratamento de dados	15
4.	Apresentação dos dados e discussão dos resultados	16
4.1.	Caracterização do atual processo aquisitivo do CLAF	16
4.1.1.	Enquadramento legal.....	16
4.1.2.	Organização, recursos e procedimentos	17
4.1.2.1.	DAT.....	17
4.1.2.1.	DMSA	19
4.1.2.2.	DCSI.....	20
4.1.2.3.	DEP	21



4.1.2.4. DJFA	22
4.1.3. Síntese conclusiva	23
4.2. Vantagens e constrangimentos da centralização dos procedimentos.....	24
4.2.1. Vantagens	24
4.2.2. Constrangimentos.....	24
4.2.3. Organização e mudanças necessárias.....	25
4.2.4. Síntese conclusiva	26
4.3. Centralização para processos mais eficientes	27
5. Conclusões	29
Referências Bibliográficas.....	35

Índice de Apêndices

Apêndice A – Modelo de análise	Apd A-1
Apêndice B – Entrevistados	Apd B-1
Apêndice C – Relação de Perguntas e respectivas respostas	Apd C-1

Índice de Apenso

Apenso A – Nota 24738 de 05MAR99 do CLAFA	Aps A-1
---	---------

Índice de Figuras

Figura 1 - Tramitação do procedimento por ajuste direto (regime geral)	11
Figura 2 - Tramitação do procedimento por consulta prévia.....	11
Figura 3 - Tramitação do procedimento por Concurso Público	12
Figura 4 - Organização Logística FA	17
Figura 5 - Estrutura da RAC.....	18
Figura 6 - Estrutura da GAP – DMSA	19
Figura 7 - Estrutura da GPPQ - DCSI	20
Figura 8 - Estrutura da GAP - DEP	22
Figura 9 - Proposta de estrutura.....	28

Índice de Quadros

Quadro 1 - Vantagens e desvantagens das aquisições centralizadas	10
Quadro 2 - Vantagens e desvantagens das aquisições descentralizadas.....	10



Resumo

A otimização dos recursos, a implementação de novas metodologias e a constante modernização da estrutura organizacional, com vista ao aumento de eficiência, tem-se traduzido muitas das vezes na centralização de recursos e serviços.

A contratação pública tem uma importância vital para o bom funcionamento de qualquer organização. Assim para que funcione dentro da legalidade, são necessárias equipas multidisciplinares. Os quadros normativos europeu e nacional têm incentivado esta área a ser cada vez mais transparente e rigorosa na utilização dos recursos do erário público, apostando fortemente na profissionalização e formação dos respetivos recursos humanos.

A Força Aérea não é alheia a este paradigma e tem como objetivos estratégicos ser um Ramo de excelência, moderno e assente nas pessoas.

Desta forma, o presente Trabalho de Investigação Individual pretende analisar de que forma a centralização dos processos aquisitivos num único órgão, na dependência direta do seu Comando da Logística, traria mais eficiência aos processos e rentabilizaria mais os seus recursos.

Recorrendo a uma metodologia de raciocínio dedutivo, assente numa investigação qualitativa e no desenho de pesquisa de um estudo de caso, concluiu-se que a referida centralização concorre para o aumento da eficiência, melhorando a gestão dos recursos.

Palavras-chave: Aquisições Centralizadas, Aquisições Descentralizadas, Contratação Pública, Processo Aquisitivo



Abstract

Optimizing resources, implementing new methodologies and constantly modernizing the organizational structure, has often lead to centralization of resources and services in order to increase efficiency.

Public procurement is vital for any organization to run smoothly. However, multidisciplinary teams are needed to allow them to work within the law. European and national regulatory frameworks have encouraged this area to be increasingly transparent, and rigorous in the use of public funds, investing heavily in the professionalization and training of the respective human resources.

The Air Force is also aligned with this paradigm. Its strategic objectives are to be a modern Branch of excellence, based on people.

As such, the present Individual Investigation Work aims to analyze how the centralization of purchasing processes in a single body, in direct dependence on its Logistics Command, would make the process more efficient and resources more profitable.

We used a deductive reasoning methodology, based on a qualitative investigation and a case study research design. We concluded that centralization contributes to increased efficiency and improves the management of resources.

Keywords: *Centralized Procurement, Decentralized Procurement, Public Procurement, Procurement Process*



1. Introdução

“O cerne da guerra está no combate, mas a fonte da vitória apoia-se na logística.”

Exército Brasileiro

A “Centralização das aquisições das Direções Técnicas do CLAFA” decorre das orientações definidas pelo Chefe de Estado-Maior da Força Aérea (CEMFA) plasmadas na sua visão estratégica para 2019/2022.

A Diretiva n.º 08/19, de 17 de junho, do CEMFA que define o Planeamento Estratégico da Força Aérea (FA) 2019/2022 com a seguinte visão: “[uma] FA robusta e dimensionada, tendencialmente apetrechada com meios de última geração e pessoal altamente qualificado, alicerçada numa organização profissional, eficiente e segura para comandar, controlar e executar operações, militares e de interesse público, com sucesso.”¹

Para a sua consecução aponta três Objetivos Estratégicos, respetivamente “Sucesso na Operação”, “O Futuro Alicerçado nas Pessoas” e uma “Força Aérea Moderna de Excelência”, pelo que a realização deste trabalho pretende contribuir para a modernização e adaptação dos processos aquisitivos, baseados nas boas práticas de gestão pública.

Escalpelizando a mesma diretiva, salientam-se os Objetivos Operacionais: (OB3) Logística Robusta e Dinâmica, e (OB11) Otimizar – Gestão com uma Organização Adaptativa suportada em Sistemas de Informação (SI) atuais e resilientes (Diretiva n.º 08/19, 2019).

Fazendo uma análise mais minuciosa ao Relatório de Gestão de 2018, salienta-se a necessidade de encontrar e aperfeiçoar novas metodologias de trabalho, estabelecer prioridades com critérios cada vez mais bem definidos e rigorosos, assentes em princípios de gestão orçamental e financeira baseados na integridade, transparência e credibilidade dos atos (Estado-Maior da Força Aérea [EMFA], 2019).

Este trabalho de investigação individual (TII) visa analisar a contratação pública (CP) como uma ferramenta logística de vital importância para o bom funcionamento de qualquer organização pública, de acordo com objetivos estratégicos definidos pelo CEMFA, procurando “[p]romover a otimização sistémica da organização, maximizando a *governance*, a sustentabilidade e a eficiente gestão dos recursos, fortalecendo a cooperação

¹ Negrito e aspas originais do documento.



transversal e valorizando a comunicação e imagem junto da sociedade e dos cidadãos.” (EMFA, 2019, p. 5).

O estudo que se visa no âmbito desta investigação, tendo em consideração o respetivo tema, incidirá sobre os processos aquisitivos elaborados pelas Direções Técnicas (DT) do Comando da Logística da Força Aérea (CLAFA).

Assim destaca-se a importância vital da CP para o bom funcionamento de qualquer organização pública, podendo a sua ineficiência trazer graves consequências, quer para a própria organização quer para os elementos ligados a esta área.

Logo, para que esta área funcione dentro do rigor, legalidade e baseada no princípio da economia de recursos, é necessário ter equipas multidisciplinares conhecedoras das boas práticas da Administração Pública (AP) e dos SI existentes.

Nesse sentido, pretende-se analisar o fluxo dos processos aquisitivos de bens e serviços, realizados atualmente pelas diversas DT's do CLAFA e compreender se a centralização desses processos num único órgão deste Comando, resultaria em ganhos de eficiência.

Sendo um tema tão vasto, foi necessário fazer uma restrição dos parâmetros a analisar. Nesse sentido, delimitaram-se os tipos de procedimentos, atualmente utilizados, para o mercado nacional, e a quatro DT's do CLAFA. Assim, para uma investigação mais detalhada, foi realizada uma recolha seletiva de informação bibliográfica, e efetuados alguns questionários exploratórios a peritos na área.

Devido aos constrangimentos impostos pela legislação nacional e europeia, associados à carência de recursos que se tem sentido na AP e em particular na FA, julga-se ser de extrema importância um estudo que aborde a centralização dos processos aquisitivos do CLAFA num único órgão.

Este tema foi abordado devido à proximidade do investigador com a CP, aliado à sua perceção dos constrangimentos existentes na FA ao nível dos recursos, financeiros e humanos, considerando-se que estão reunidos os critérios para a definição do objeto de estudo, respetivamente familiaridade, afetividade e recursos. (Carmo e Ferreira, 2009, cit. Santos & Lima, 2019, p. 49).

Portanto, a presente investigação tem por objeto de estudo, o atual processo aquisitivo de bens e serviços de âmbito nacional. Seguindo Santos & Lima (2019, p. 42), é delimitado pelos seguintes domínios:

- **Temporal:** Análise à legislação enquadrante atualmente em vigor;



- **Espacial:** Direção de Abastecimento e Transportes (DAT), Direção de Comunicações e Sistemas de Informação (DCSI), Direção de Engenharia e Programas (DEP) e Direção de Manutenção de Sistemas de Armas (DMSA);
- **Conteúdo:** Procedimentos aquisitivos, realizados pelas DT's, a nível nacional, com vista à obtenção de bens e serviços.

Segundo Santos & Lima (2019, p. 49), o objetivo fundamental da investigação é dar respostas e soluções para a resolução do problema de conhecimento identificado. Face ao exposto, para que se permita procurar repostas ao problema da investigação é necessário apresentar um objetivo geral (OG) e os objetivos específicos (OE) do TII a desenvolver.

É OG deste TII, analisar de que forma a centralização dos processos aquisitivos de bens e serviços de âmbito nacional concorrem para um aumento de eficiência destes processos.

Para atingir o OG concorrem os OE, visto que permitem ter uma melhor perceção do conhecimento para se avaliar a investigação. Os mesmos deverão ser a desconstrução dos OG, de forma a trazerem aspetos mais limitados, restringindo o foco da investigação, permitindo analisar as tarefas e atividades através de dados mensuráveis (Santos & Lima, 2019, p. 57).

OE1: Caracterizar os processos aquisitivos de bens e serviços de âmbito nacional da DAT, DCSI, DEP e DMSA.

OE2: Identificar as vantagens e constrangimentos da centralização dos procedimentos aquisitivos de âmbito nacional num único órgão dependente do Comandante do CLAFA (cCLAFA).

O trabalho está estruturado em cinco capítulos, correspondendo a presente introdução ao primeiro. O segundo aborda o enquadramento conceptual, destinando-se o terceiro a apresentar a metodologia utilizada e o método científico aplicado. A apresentação e discussão de resultados são abordadas no quarto capítulo, sendo o último a conclusão, onde se sumariza os aspetos mais relevantes identificados na investigação, avaliação dos resultados obtidos, e as limitações que surgiram na pesquisa. Por fim, apresentam-se algumas recomendações para futuras abordagens em trabalhos deste âmbito.



2. Enquadramento teórico e conceptual

“Compra não o que consideras oportuno, mas o que te falta; o supérfluo é caro, mesmo que custe apenas um soldo.”

Catão, O Censor²

Neste capítulo apresenta-se o estado da arte, os conceitos estruturantes e a legislação que regula o sistema de compras públicas. É também apresentado o modelo de análise, bem como as perguntas que foram inicialmente colocadas para se atingir os objetivos propostos.

2.1. Revisão da literária e estado da arte

“A compra é um dos elementos mais importantes na gestão da cadeia de abastecimento.” (Carvalho, 2004, p. 165). Para que esta ação se realize são necessários dois elementos não menos importantes, o fornecedor e o cliente (Carvalho, 2004, p. 165).

Sobre esta temática foi possível identificar diversos artigos científicos e trabalhos académicos em que se analisa e procura a otimização de recursos, tornando as organizações mais eficientes recorrendo a ferramentas como a centralização das aquisições.

Os trabalhos analisados na área militar: A aquisição centralizada como uma possível solução para o Exército (Carvalho, 2009); a centralização e descentralização da função aprovisionamento na FA (Picado, 2012) e a centralização das aquisições dos géneros alimentícios na FA (Fernandes, 2019); num âmbito interorganizacional identificou-se a aquisição conjunta de fardamento nas Forças Armadas (Queirós, 2017), a análise às compras conjuntas inter-ramos, no caso das munições (Costa, 2018), e a análise das aquisições da FA ao abrigo das centrais de compras (Pereira, 2019). Em todos, a centralização de serviços foi identificada como uma estratégia para otimizar recursos.

Relativamente a estudos em organizações civis analisou-se a uniformização e centralização de compras em contexto hospitalar (Marques, 2016) e a centralização versus descentralização das compras na logística hospitalar (Oliveira, 2013), apontando também estes para um ganho de eficiência na centralização.

Tendo em vista uma melhor harmonização entre o quadro legal e a realidade dos mercados, a última revisão ao Código dos Contratos Públicos (CCP) permitiu simplificar, desburocratizar e flexibilizar os procedimentos de formação de contratos públicos implementando novos prazos mínimos e a possibilidade de correção de erros de propostas. Permitiu, ainda, facilitar o acesso aos contratos públicos pelo incentivo à competitividade

² Escritor, político, militar 234 a.C. - 149 a.C.

das pequenas e médias empresas, obrigando à divisão dos procedimentos em lotes (Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção [IMPIC], 2017).

2.2. Contexto

Como principal diploma da CP encontra-se o CCP aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, o qual define a disciplina aplicável à CP e o regime substantivo dos contratos públicos. No seu preâmbulo refere que “[...este é] um importante marco histórico na evolução do direito administrativo nacional e, em especial, no domínio da atividade contratual da Administração.”³ (CCP, 2008, p. 753).

Em 2017, este diploma foi republicado pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto (retificado pelas declarações de retificação n.º 36-A/2017, de 30 de outubro e n.º 42/2017, de 30 de novembro), que trouxe melhorias ao regime vigente. Estas agregam-se em três grandes grupos: transposição de diretivas comunitárias, simplificação e desburocratização, e por último, medidas de transparência e boa gestão pública (CCP, 2017, p. 1894).

O Comité de Governação Pública da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), tem como função apoiar a implementação e avaliação de políticas públicas nas instituições, tornando-as mais inovadoras e centradas nos cidadãos.

Acrescenta que “[a] contratação pública é um pilar nuclear para as administrações públicas da governação estratégica [...]”, e que “[...] uma contratação pública bem gerida contribui diretamente para uma maior confiança pública, um bem-estar reforçado e para sociedades mais prósperas e inclusivas.” (OCDE, 2019, p. 3).

O principal objetivo da CP é o fornecimento de bens e serviços, necessários para a boa governação das organizações, feito de forma atempada, económica e eficiente, traduzindo-se na identificação de determinada necessidade, e de quem a fornece, garantindo que tudo é fornecido corretamente, de forma justa e transparente (OCDE, 2019, p. 6).

A OCDE recomenda que as organizações públicas devem permitir um fácil acesso a todos os potenciais concorrentes, dispondo para isso de quadros institucionais e jurídicos coerentes e estáveis, por forma a darem uma cabal resposta às necessidades de informação que revestem toda a documentação do concurso. Acrescenta que se deve privilegiar a utilização de concursos públicos, como forma de promover a eficiência e o combate à corrupção, limitando os contratos de um único fornecedor a casos de extrema necessidade,

³ Escrita conforme diploma.

carecendo sempre do acompanhamento de fundamentação específica e adequada, sob pena de se elevar o risco de corrupção. (OCDE, 2019, p. 8).

Como preconizado no preâmbulo do CCP, também a OCDE recomenda que se fomente a eficiência ao longo de todo o processo da CP. Para isso, sugere que o sistema de contratação seja simplificado, de forma a evitar desperdício e ineficiências, devendo-se agilizar fluxos de trabalho, tornando-os eficazes e efetivos, para reduzir burocracia e custos administrativos, recorrendo por exemplo a serviços partilhados, centralizações de compras e a contratações conjuntas. Também devem ser implementados processos sólidos que permitam satisfazer as necessidades dos clientes, garantindo que todos os requisitos sejam bem definidos. (OCDE, 2019, p. 10).

Relativamente ao elemento recursos humanos (RH), a comissão europeia na sua Recomendação (UE) 2017/1805, de 03 de outubro, refere que a CP é um instrumento que permite alcançar um crescimento inteligente e sustentável. Assim, devem as organizações reforçar e apoiar a profissionalização dos seus elementos para incrementar mais conhecimentos e competências nesta área.

Para que esta profissionalização se desenvolva, é necessário ter equipas multidisciplinares, com qualificações, e competências necessárias, orientadas por elevados padrões profissionais, assentes numa formação sólida e contínua que permitam a aquisição de novos conhecimentos e partilha de experiências. (Recomendação (UE) 2017/1805, p. 29).

Também a OCDE (2019, p. 11) recomenda que se desenvolva uma estrutura de CP com capacidade, e elementos suficientes, detentores de conhecimentos e integridade, que se rejam pelos princípios das boas práticas de CP.

No caso particular da FA os objetivos passam por racionalizar e executar de forma criteriosa e eficiente, a gestão dos recursos disponíveis, tendo por base os objetivos estratégicos que são publicados e revistos anualmente em diploma próprio, (EMFA, 2019), tornando-se assim numa organização inovadora e dinâmica, fazendo os ajustes necessários à sua estrutura para o acompanhamento dos desafios atuais e futuros. Exemplo disso foi a sua reorganização interna publicada pelo Despacho n.º 25/2019 de 09 de abril do CEMFA.

Com a redução de efetivos na FA, estabelecida no Decreto-Lei n.º 211/2012, de 21 de setembro e Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, foram implementados os serviços partilhados na área de pessoal, deixando de lado a área logística. Torna-se assim interessante, fazer uma abordagem a esta área, estudando a centralização dos processos aquisitivos num

único órgão. Recorde-se que o recurso à metodologia *LEAN*⁴ identificou oportunidades de melhoria, proporcionando ganhos de eficácia e eficiência, potenciados pela centralização e uniformização de procedimentos, eliminando assim desperdícios (Diretiva n.º 08/19, 2019).

2.3. Corpo de conceitos

É extremamente importante definir e alinhar os conceitos que definem as dimensões e os respetivos indicadores que são analisados. Este subcapítulo permite facilitar esse enquadramento no objetivo geral do trabalho.

2.3.1. Logística

Processo estratégico (porque acrescenta valor, permite diferenciação, cria vantagem competitiva, aumenta a produtividade e rendibiliza a organização) de planeamento, implementação e controlo de fluxos de materiais, serviços e informação relacionada, desde o ponto de origem ao de consumo, de acordo com as necessidades dos elementos a serem servidos pelo sistema logístico em causa. (Carvalho, 2004, p. 31).

2.3.2. Contratação pública

Segundo Weele (2002, cit. por Carvalho, 2012, p. 165) “[...] o termo compras refere-se à obtenção a partir de fontes externas de todos os bens, serviços, competências e conhecimentos necessários para a execução e gestão de atividades primárias e de suporte da organização [...]”.

Segundo a OCDE (2019, p. 6) é uma sequência de atividades, que se inicia pela avaliação das necessidades, passando pelo concurso e adjudicação, culminando com a entrega do bem ou serviço, o respetivo pagamento e a gestão do contrato. Acrescenta, ainda, que faz também parte todo e qualquer acompanhamento ou auditoria subsequente.

Já no âmbito nacional a “Contratação pública refere-se ao processo através do qual as entidades adjudicantes, tais como departamentos governamentais ou autoridades locais, adquirem obras, bens ou serviços a operadores económicos previamente selecionados para esse fim.” (IMPIC, 2014, p. 5).

As compras públicas têm grande impacto na função operacional de uma organização e representam uma área estratégica da gestão pública (Raimundo, 2019), tendo os contratos públicos um grande peso na economia, em particular, na despesa do Estado (Recomendação 04/2019 de 02 de dezembro).

⁴ Filosofia de gestão focada na redução dos desperdícios (excesso-produção, tempo de espera, transporte, excesso de processamento, inventário, movimento e defeitos).

Para existir uma maior eficiência da CP é necessário existirem regras bem definidas que balizem e orientem as organizações nesta matéria, pelo que o Conselho de Prevenção da Corrupção recomendou às mesmas o reforço na prevenção e gestão de riscos de corrupção, a adoção de “[...] instrumentos de planeamento específicos em matéria de contratação pública [...]”, a “[...] existência de recursos humanos com formação adequada [...]”; privilegiar procedimentos concursais ou em casos de impossibilidade “[...] adotar procedimentos de controlo interno que assegurem o cumprimento dos limites à formulação de convites às mesmas entidades [...]”, garantir a transparência dos processos com a publicação no respetivo portal e, por fim, assegurar a formação dos gestores de contrato.

2.3.3. Processo aquisitivo

É o conjunto de procedimentos realizados, por um ou vários departamentos da organização que visam satisfazer as necessidades da mesma, procedendo à aquisição de bens ou serviços com a qualidade e quantidade pretendida, atuando no momento certo e comprando ao preço correto (Pozo, 2010, p. 139).

“O processo compra [...] é normalmente antecedido [...] por uma fase de *procurement*, na qual o cliente vai ao mercado avaliar possíveis fornecedores” (Carvalho, 2004, p. 168).

Segundo Weele (1994, cit por Carvalho, 2004, p. 170 e 171), a compra envolve sempre duas entidades, fornecedor e cliente, e percorre várias etapas, entre a identificação da necessidade e o pagamento da mesma. Este processo engloba a seleção do fornecedor e respetiva negociação; o contrato onde se estabelecem condições e especificações; a encomenda com toda a sua burocracia inerente; a receção e a avaliação dos fornecedores.

Para a realização deste trabalho, a análise incidiu apenas sobre as fases de procura e seleção de fornecedor, avaliação da proposta, elaboração do contrato e respetiva encomenda, bem como todos os procedimentos administrativos executados pelos respetivos serviços.

2.3.4. Aquisições centralizadas

Se a logística for crucial para a Organização, e contribuir de forma decisiva para alcançar determinados objetivos estratégicos, devem, nestas situações, as suas aquisições ser feitas de forma centralizada (Carvalho, 2004). Para essa centralização acontecer devem existir dois ou mais organismos com as mesmas necessidades (Karjalainen, 2009).

Esta forma de organização funciona muitas das vezes como “[...] uma estratégia para facilitar e consolidar a prática de aquisição de bens para diversas organizações, [...],

significa [portanto] transferir para uma única entidade central as diferentes atividades que compõem o processo de compra.” (Nollet, 2005 cit. por Aperta, et al., 2015, p.15).

Como resultado da implementação do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE), foi materializada a centralização das compras em 2007 com a criação da Agência Nacional de Compras Públicas (ANCP) e as respetivas Unidades Ministeriais de Compras (UMC), na dependência dos diversos ministérios.

Alguna legislação atual, refere e prevê a centralização quer de compras, quer dos processos associados às mesmas, a referir:

- Regime do Sistema Nacional de Compras Públicas (SNCP), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 37/2007, de 19 de fevereiro, complementado pelo Regulamento do SNCP;
- CCP, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro e republicado com o Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 29 de janeiro;
- Regime da constituição e funcionamento das centrais de compras, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 200/2008, de 9 de outubro;
- Criação da Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública (ESPAP), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 117-A/2012, de 14 de junho.

As Grandes Opções do Plano para o triénio 2020/2023, no domínio da Defesa, preveem “[a]profundar os mecanismos de partilha de valências entre os Ramos [...], não só nas áreas de apoio e logística, mas também nas de aquisição, manutenção e modernização de meios [...]” e “[c]entralizar nos serviços do Ministério [...] o sistema de aquisições logísticas correntes que envolvam um volume orçamentalmente significativo (combustível, viaturas administrativas [...], entre outros), mas que não são especificamente operacionais (Lei 03/2020 de 31 março, p. 355).

No seguinte quadro, apresentam-se graficamente as principais vantagens e desvantagens que resultam de sistemas com aquisições centralizadas.



Quadro 1 - Vantagens e desvantagens das aquisições centralizadas

Vantagens	Desvantagens
Geração de economias de escala com a maior escala de compras	Procura excessiva da organização administrativa centralizada
Redução de custos pela agregação de bens	
Redução do risco de corrupção	
Plataformas eletrônicas reduzem o tempo dedicado a processos	Centralização política em detrimento da autonomia administrativa
Maior qualificação dos agentes intervenientes	Risco de atraso em escala de fornecimento
Maior facilidade na coordenação das equipas de aquisição	
Padronização de procedimentos e respetivas peças procedimentais	Risco de lentidão nos procedimentos, devido à sua maior robustez
Maior segurança jurídica e transparência	
Maior facilidade de controlo	Risco de distanciamento dos requisitantes das compras
Maior produção de dados estatísticos	
Otimização do processo de compra pela redução de atividades sobrepostas	
Aumento da produtividade	Necessidade de uma maior organização orçamental para garantir a escala das contratações
Redução do número de elementos ligados ao processo	

Fonte: Adaptado a partir de Raimundo (2019).

Importa referir que no contexto deste trabalho, o conceito Aquisições Centralizadas se refere apenas à centralização processual e a toda a burocracia inerente aos processos aquisitivos, uma vez que as DT's já centralizam a gestão de grande parte do material específico da FA.

2.3.5. Aquisições descentralizadas

É um processo de transferência de competência, que valoriza a autonomia das entidades responsáveis pelas necessidades, podendo beneficiar a sua gestão e diminuir o risco comercial, visto os montantes envolvidos serem menores (Raimundo, 2019).

Quadro 2 - Vantagens e desvantagens das aquisições descentralizadas

Vantagens	Desvantagens
Fortalecimento da economia local	Ausência de economias de escala
Redução da necessidade de deslocamento dos vendedores a um centro distante	Replicação de estruturas institucionais
Melhor conhecimento do mercado local por parte do comprador	Falta de uniformização procedimental
Redução dos custos de transporte	Baixa capacidade técnica dos intervenientes no processo aquisitivo
Acesso facilitado a pequenas e médias empresas	
Redução dos riscos de impacto de rutura de <i>stocks</i> dos vendedores	Baixos níveis de profissionalização
Maior autonomia e facilidade de gestão para as entidades da Administração Pública	Maior Risco de Corrupção

Fonte: Adaptado a partir de Raimundo (2019).

2.3.6. Ajuste direto

A definição de ajuste direto, conforme o n.º 2 do artigo 113.º do CCP, baseia-se na capacidade e livre vontade que a entidade adjudicante tem em convidar diretamente uma entidade para apresentação de uma proposta. Por via do n.º 2 do artigo 113.º conjugado com a alínea d) do n.º 1 do artigo 20.º ambos do CCP, este procedimento não pode ultrapassar um total de 20.000 € por procedimento ou o mesmo valor acumulado por um período de três anos⁵ (CCP, 2017).

Para uma melhor perceção e enquadramento, apresenta-se seguidamente os passos realizados para a elaboração deste procedimento.

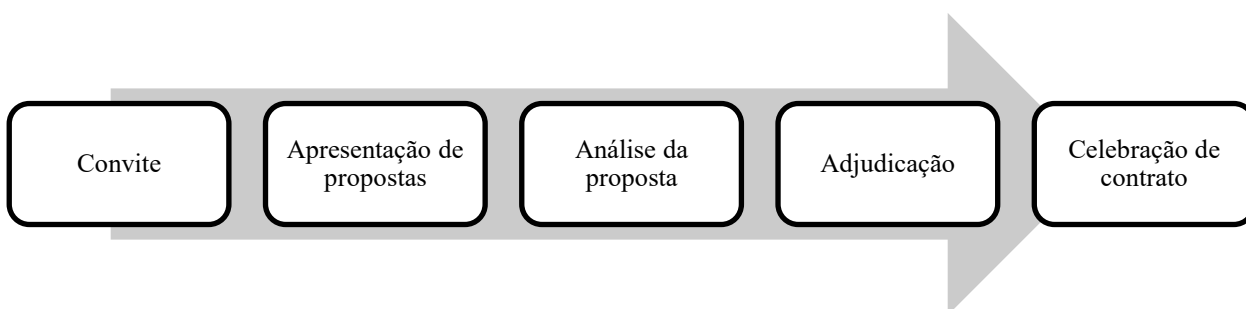


Figura 1 - Tramitação do procedimento por ajuste direto (regime geral)

Fonte: Adaptado a partir de CCP (2017).

2.3.7. Consulta prévia

É um procedimento, em que a entidade adjudicante, escolhe livremente três ou mais entidades para convidar. Para o envio do convite tem de garantir que o procedimento não excede o valor de 75.000 €, e que nenhuma das convidadas tenha ultrapassado um somatório de igual valor em três anos, à semelhança das regras do ajuste direto (CCP, 2017).

Seguidamente apresenta-se graficamente as etapas deste procedimento.

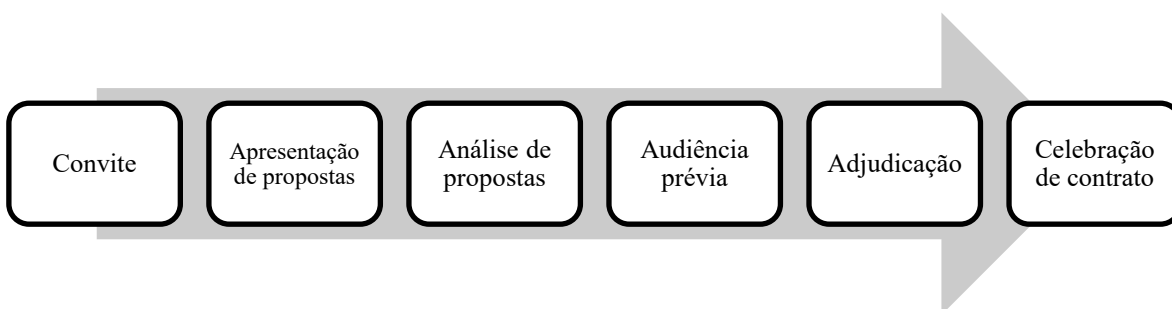


Figura 2 - Tramitação do procedimento por consulta prévia

Fonte: Adaptado a partir de CCP (2017).

⁵ A contagem é feita a partir do ano económico em exercício mais os dois anteriores $[n + (n-1) + (n-2)]$.

2.3.8. Concurso público

É um procedimento administrativo formal, pelo qual uma entidade torna pública a intenção de escolher um contratante e a sua respetiva proposta, mediante condições pré-estabelecidas. Deste modo passa a vincular-se, dispondo-se a aceitar, num regime de livre concorrência, a proposta mais vantajosa mediante as premissas por si publicadas, respeitando assim a igualdade entre todos (Sousa & Matos, 2009).

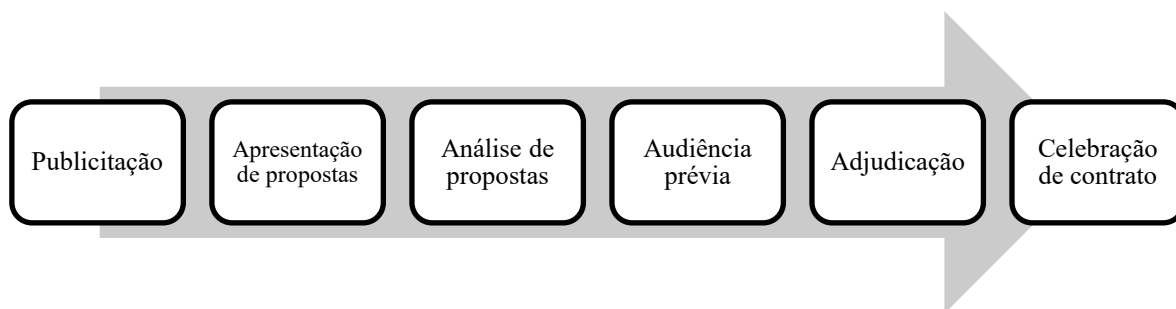


Figura 3 - Tramitação do procedimento por Concurso Público

Fonte: Adaptado a partir de CCP (2017).

2.3.9. Eficiência

“[...] otimização da afetação dos recursos. Isso significa assegurar um melhor resultado para a adjudicação e, por consequência, uma melhor aplicação do dinheiro público.” (Inês, 2018).

2.4. Modelo de análise

A presente investigação baseou-se no modelo de análise apresentado no Apêndice A, onde são espelhados os objetivos a alcançar, perguntas, conceitos, dimensões e indicadores para aferir os objetivos pretendidos.

Face ao exposto define-se como Pergunta de Partida (PP) a seguinte: De que forma a centralização dos processos aquisitivos de bens e serviços de âmbito nacional, da DAT, DCSI, DEP e DMSA, concorre para um aumento de eficiência destes processos?

Desta pergunta formularam-se duas Perguntas Derivadas (PD) que auxiliam na resposta à primeira:

PD1 – Como se caracterizam os processos aquisitivos de bens e serviços de âmbito nacional da DAT, DCSI, DEP e DMSA?

PD2 – Quais as vantagens e constrangimentos da centralização dos procedimentos aquisitivos de âmbito nacional num único órgão dependente do cCLAFA?



3. Metodologia e método

“A evolução do Homem passa, necessariamente,
pela busca do conhecimento.”

Sun Tzu

Neste capítulo serão apresentados a metodologia e o método que nortearam esta investigação.

3.1. Metodologia

A metodologia desta investigação segue um percurso assente em três fases, conforme preconizado por Santos & Lima (2019, p. 41).

3.1.1. Fase exploratória:

Nesta fase, elabora-se a análise documental, realizam-se as entrevistas exploratórias, é delimitado o objeto e o enquadramento conceptual, formula-se o problema e constrói-se o quadro de análise, apresentado no Apêndice A, com os respetivos objetivos e perguntas.

3.1.2. Fase analítica

A fase analítica, segue a orientação conforme o preconizado para o percurso de investigação. É constituída pelas seguintes etapas:

- i) recolha de dados através da leitura de obras de referência, legislação, e trabalhos científicos;
- ii) análise de dados recolhidos em entrevistas semiestruturadas a elementos da atual estrutura de compras do CLAFA, conforme Apêndice B, e, portanto, conhecedores da legislação e dos procedimentos em vigor. Para enriquecer esta investigação, realizaram-se também entrevistas a elementos da estrutura de compras dos outros Ramos das Forças Armadas (FFAA);
- iii) apresentação dos dados sob a forma de transcrições, construção de sinopses e análises descritivas e interpretativas das entrevistas, as quais constituem o Apêndice C (Santos & Lima, 2019, p. 91).

3.1.3. Fase conclusiva

Nesta fase realiza-se uma discussão para consolidação e avaliação dos resultados obtidos na fase anterior, verificando se os mesmos respondem às PD's e PP. São apresentados os resultados obtidos e as análises realizadas aos mesmos, bem como as suas conclusões. Complementarmente, serão apontadas algumas limitações que surgiram no desenvolvimento

da investigação, bem como algumas recomendações a reter para uma possível abordagem a futuros estudos sobre este tema.

O raciocínio utilizado nesta investigação foi baseado no processo de raciocínio dedutivo, o qual parte do geral para o particular, tendo como ponto de partida uma teoria e como fim a procura da verdade particular (Santos & Lima, 2019, p. 19).

Foi utilizada uma estratégia qualitativa onde são efetuadas interpretações dos dados recolhidos pelo investigador, pois existe uma relação inseparável do mundo real com a subjetividade do sujeito, não se conseguindo traduzir isso em números (Santos & Lima, 2019, p. 27).

A pesquisa utilizada por esta estratégia tende a trabalhar valores, hábitos, atitudes e opiniões. Visto que é mais relevante o conhecimento do objeto em estudo do que propriamente a elaboração de análises e estudos de estatísticas (Vilelas, 2009, cit. Santos & Lima, 2019, p. 27), este estudo passa pela análise de dados que resultam da observação, análise documental e entrevistas semiestruturadas.

3.2. Método

Ao nível metodológico, são identificados os participantes, o procedimento, o instrumento de recolha de dados e as técnicas de tratamento dos dados.

3.2.1. Participantes e procedimentos

A investigação necessitou da recolha de vários dados, fornecidos pelas entrevistas aos vários participantes das áreas do CLAFA, que estão relacionadas com CP. A escolha recaiu sobre os critérios de conhecimento e percepção da realidade existente neste Comando.

Os entrevistados foram contactados pessoalmente, de forma informal, por *email*, com o objetivo de confirmarem a disponibilidade para a participação nas entrevistas. Após a boa receção e confirmação de disponibilidade por parte dos participantes, foram enviadas, pela mesma via, as entrevistas semiestruturadas adaptadas à realidade de cada elemento.

3.2.2. Instrumentos de recolha de dados

A recolha de dados baseou-se nos guiões das entrevistas semiestruturadas enviados aos participantes, bem como na análise da legislação estruturante da CP e nos demais manuais internos que definem a estrutura do CLAFA e respetivas Direções. Para consolidação de mais conhecimento foi também consultada a bibliografia apresentada, a qual teve por base artigos científicos da área da contratação pública e recomendações das instituições nacionais e internacionais.



3.2.3. Técnica de tratamento de dados

O processo de análise assenta em três etapas: a redução de dados com a elaboração de uma grelha de análise, a comparação sistemática dos mesmos e culmina com a validação das interpretações testadas na análise (Albarelo et al., 1997, cit. por Santos & Lima, 2019, p.118).

4. Apresentação dos dados e discussão dos resultados

“Concentre-se nos pontos fortes, reconheça as fraquezas, agarre as oportunidades e proteja-se contra as ameaças.”

Sun Tzu

Neste capítulo são analisados os dados e apresentados os resultados que darão respostas às PD e à PP.

4.1. Caracterização do atual processo aquisitivo do CLAFA

Para se caracterizar os atuais processos aquisitivos das DT's do CLAFA foram abordados os indicadores previamente criados pertencentes às dimensões: legislação, estrutura organizacional, recursos e procedimentos aplicados.

4.1.1. Enquadramento legal

Conforme o artigo 1.º do Decreto-Lei 187/2014, de 29 de dezembro, que aprovou a Lei Orgânica da Força Aérea (LOFA), “A Força Aérea é um ramo das Forças Armadas, dotado de autonomia administrativa, que se integra na administração direta do Estado, através do Ministério da Defesa Nacional.”, motivo pelo qual está abrangida também pelo Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho que estabelece o Regime de Administração Financeira do Estado (RAFE).

Conforme previsto no RAFE, a FA deve adequar a sua estrutura de forma a permitir um controlo eficaz da gestão, elaborando para esse fim um plano de atividades, que servirá para produzir o planeamento orçamental e o respetivo relatório de atividades que irá permitir analisar os desvios, possibilitando assim o incremento de medidas corretivas.

No âmbito da CP, aplica-se a generalidade dos princípios da atividade administrativa, dando-se destaque aos princípios da legalidade e imparcialidade (Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P. [AD&C], 2014), aplicando-se como normativo base o CCP.

Segundo A1 (entrevista por email, 01 de junho de 2020), representante da DAT, e A2 (entrevista por e-mail, 19 de maio de 2020), representante da DMSA, existem, internamente nas respetivas Direções, manuais e normativos que procuram uniformizar e apoiar a elaboração das peças e regular a tramitação dos procedimentos aquisitivos.

Já B1 (entrevista por email, 02 de maio de 2020), pela DEP, e B2 (entrevista por email, 20 de maio de 2020), pela DCSI, referem que não existem, nas suas Direções este tipo de manuais.

Fazendo uma comparação com as duas estruturas congêneres da Marinha e do Exército observamos que segundo D1 (entrevista por email, 18 de maio de 2020) existem manuais criados pelo Gabinete de Contratação da DA. Por outro lado, D2 (entrevista por email, 19 de maio de 2020) refere que no Exército existe apenas um manual que contempla as funções logísticas e, por conseguinte, também a aquisição e a CP.

4.1.2. Organização, recursos e procedimentos

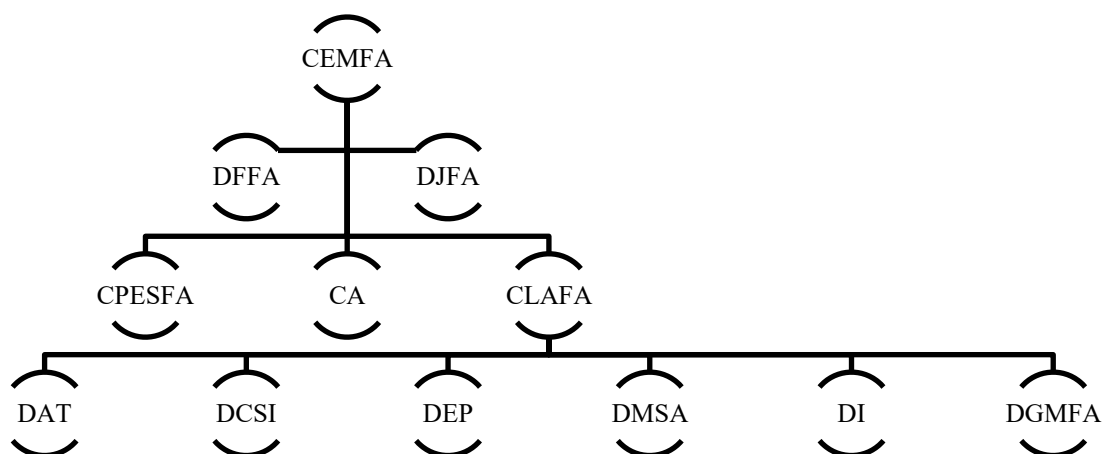


Figura 4 - Organização Logística FA
Fonte: Adaptado FA (2020).

Conforme previsto no Decreto-Regulamentar n.º 12/2015, de 31 de julho, cabe ao CLAFA assegurar a obtenção e gestão dos recursos materiais da FA, de forma a garantir a execução das missões e cumprir com as diretivas superiormente definidas, integra cinco DT's, que garantem a gestão e aquisição dos bens e serviços sob a sua gestão, todas fisicamente localizadas no Complexo de Alfragide.

Com a reestruturação em 1999, as aquisições e todo o seu processo burocrático passaram a ser da responsabilidade da DT gestora dos respetivos materiais conforme emanado pela Nota 024738, de 05 de maio de 1999 do cCLAFA.

Para o presente trabalho, optou-se pela exclusão da Direção de Infraestruturas, responsável pela elaboração de empreitadas, pelas especificidades que estas encerram, bem como dos processos internacionais (*Foreign Military Sales*). Assim, este capítulo, restringe-se às organizações de compras da DAT, DCSI, DEP e DMSA e caracteriza os processos aquisitivos elaborados pelas mesmas, ao abrigo do CCP, no mercado nacional.

4.1.2.1. DAT

A DAT tem por missão “[...] dirigir tecnicamente a função Abastecimento, assegurar a aquisição e gestão dos recursos materiais da sua área de responsabilidade, as operações de

catalogação dos materiais e serviços, garantir o apoio logístico das deslocações do pessoal em serviço e desenvolver os processos relativos à movimentação dos recursos materiais [...]” (MCLAFA 305-1, 2012). A responsabilidade pelas aquisições desta Direção cabe à Repartição de Aquisições e Catalogação (RAC), a qual depende diretamente do Diretor, e tem por missão “[...] efetuar os procedimentos administrativos relativos à função compra [...]” (MCLAFA 305-1, 2012).

A estrutura desta repartição é a que se apresenta na seguinte figura:

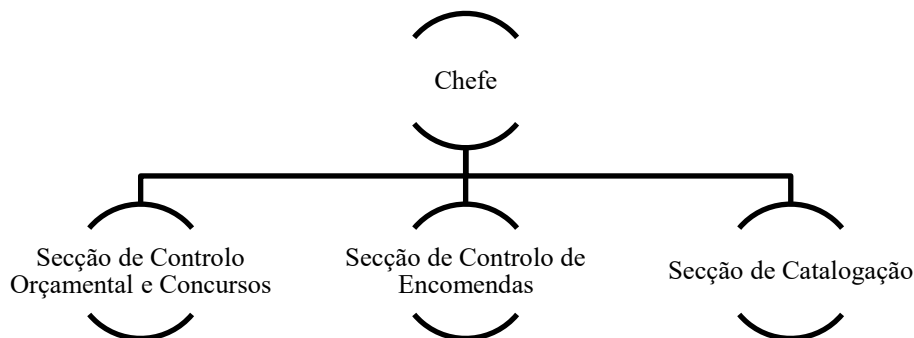


Figura 5 - Estrutura da RAC
Fonte: Adaptado FA (2020).

A estrutura prevê um total de onze elementos, distribuídos pelas categorias de oficiais, sargentos e praças. Estes deverão estar habilitados com formação em Sistema Integrado de Gestão da Defesa Nacional (SIGDN) e conhecimentos da legislação de CP.

Segundo A1 (*op. cit.*), o número de elementos alocados especificamente à área de contratação resume-se a três, todos com formação genérica em CP e apenas um com formação em SIGDN, tendo os restantes formação *on job training*.

Na DAT, as necessidades são despoletadas com a criação dos números de processo de despesa (NPD) e das requisições de compra (RC) em SIGDN, as quais têm a “liberação logística” por parte do próprio gestor. A elaboração das peças dos procedimentos está padronizada em *templates* que agregam e facilitam o preenchimento da informação necessária por parte dos gestores.

Cabe à RAC fazer uma validação técnica da documentação criada e garantir a integridade do processo, encaminhando-a ao Departamento Jurídico da Força Aérea (DJFA) para receber o visto jurídico, após o qual, e depois de asseguradas as formalidades legais, fazer a publicação do procedimento nas plataformas de contratação apropriadas conforme o tipo de procedimento adotado.

Ao nível do controlo dos processos, verifica-se que os indicadores de gestão encontram-se dispersos por vários SI, razão pela qual, incidem apenas no controlo de *timings* das respetivas fases e não tanto na eficácia dos mesmos (A1, *op. cit.*).

4.1.2.1. DMSA

A missão incumbida à DMSA é “[...] gerir a sustentação dos sistemas de armas da responsabilidade da Força Aérea, no âmbito dos requisitos definidos de aeronavegabilidade continuada, tempo e custo, bem como dos sistemas de armamento e equipamentos de voo [...]” (MCLAFA 305-6, 2013). Para os “[...] assuntos relacionados com o planeamento anual de atividades, o controlo da execução orçamental, os processos de aquisição de bens e serviços [...]” existe na estrutura o Gabinete de Apoio (GAP), que está na dependência direta do Diretor (MCLAFA 305-6, 2013).

Na figura abaixo está representado o organograma deste órgão de *Staff*.

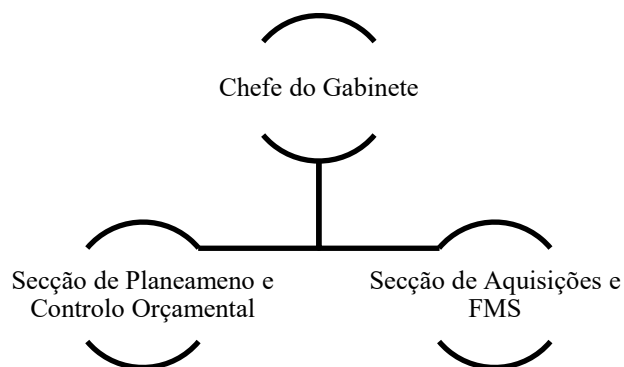


Figura 6 - Estrutura da GAP – DMSA

Fonte: Adaptado FA (2020).

De acordo com o MCLAFA 305-6 (2013), este gabinete prevê um quadro orgânico, composto por quinze elementos, dos quais seis oficiais, quatro sargentos e cinco praças. Estes deverão ter conhecimentos em contratação pública, como competências e qualificações desejáveis.

Segundo A2 (*op. cit.*), todos os elementos da DMSA trabalham direta ou indiretamente em CP, contudo, apenas os elementos que prestam serviço neste gabinete têm formação específica, sete em CP e quatro em plataformas eletrónicas. Apesar da necessidade de formação estar sempre presente, nem sempre é possível satisfazê-la, sendo ministrada, apenas quando possível.

Os indicadores de gestão assentam principalmente no número de processos efetuados, tipologias e tempos por fase dos procedimentos (A2, *op. cit.*).

Considerando a redução de RH, foi emitido o Despacho 07/2018, de 18 de janeiro, do cCLAFA, o qual determina que o GAP, apoia transitoriamente, a DCSI e DEP, na tramitação de processos de contratação e utilização dos respetivos SI, mantendo os Diretores as suas competências, no âmbito da autorização da despesa.

4.1.2.2. DCSI

Compete à DCSI “...desenvolver, disponibilizar e assegurar os serviços nas áreas de sistemas de informação (SI), Tecnologias de informação (TI), comunicações, navegação e vigilância aeronáuticas, nas vertentes logística, administrativa e de comando e controlo.” (MCLAFA 305-2, 2013). O órgão interno que tem por missão assegurar e apoiar as atividades administrativas e financeiras da Direção é o Gabinete de Planeamento, Projetos e Qualidade (GPPQ) (MCLAFA 305-2, 2013).

A estrutura deste gabinete é a que se apresenta na seguinte figura:

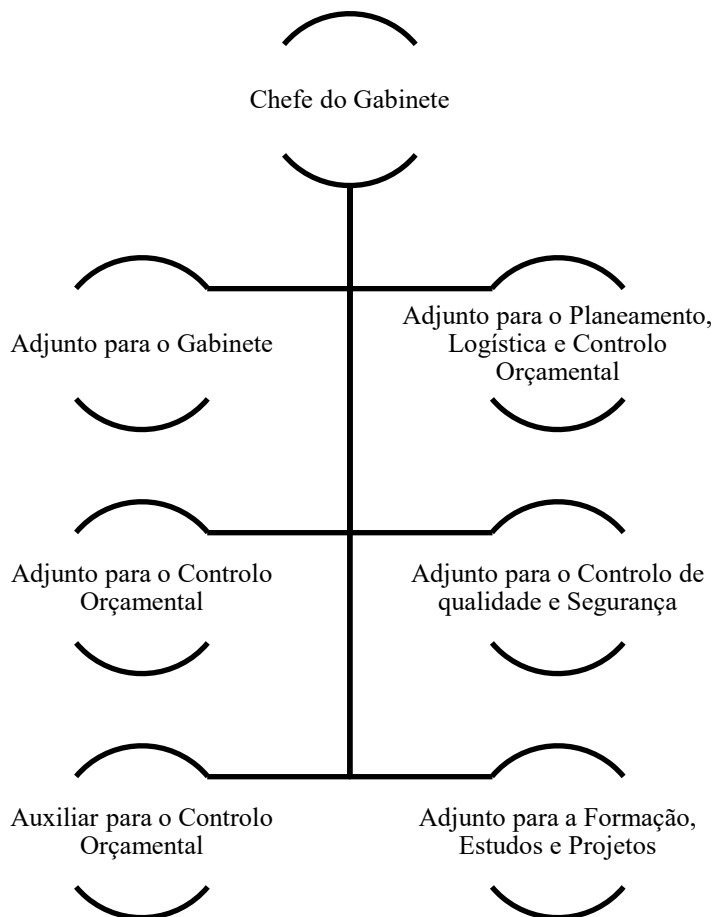


Figura 7 - Estrutura da GPPQ - DCSI

Fonte: Adaptado FA (2020).



Tem previsto no seu módulo um total de sete elementos, entre eles, cinco oficiais, um sargento e um praça, contudo, apenas o chefe de Gabinete, o seu adjunto para a Logística e o seu auxiliar estão afetos aos processos aquisitivos (MCLAFA 305-2, 2013).

Segundo B2 (*op. cit.*), apenas estão colocados neste gabinete dois elementos, nomeadamente, um oficial que executa o controlo orçamental e uma praça que se encontra fisicamente no GAP da DMSA, contudo, refere que também os gestores têm um papel preponderante nesta matéria, pois a grande parte das peças processuais são elaboradas por eles.

Relativamente à formação, B2 (*op. cit.*) refere que ambos os elementos que prestam serviço no GPPQ têm formação ministrada pelo DJFA, bem como na área específica de SIGDN, embora, nenhum dos elementos tenha formação em plataformas públicas de contratação.

Os processos aquisitivos da DCSI são iniciados pelos gestores, através do preenchimento de um documento específico, os quais, por motivos de escassez de RH, são encaminhados para o GAP da DMSA (B2 *op. cit.*).

Caso os processos sejam de montante superior a 5.000 €, são os gestores que elaboram todas as peças necessárias (informações, caderno de encargos e convite / programa), passando todos estes processos pelo DJFA para o respetivo visto jurídico.

Cabe ao GAP da DMSA, através do elemento da DCSI lá alocado, com a supervisão da chefia daquele gabinete, realizar todas as formalidades administrativas inerentes à inscrição dos dados nos respetivos SI. Destaca-se o facto de serem os gestores desta Direção a fazer grande parte do processo, desde peças procedimentais, passando pela elaboração dos respetivos relatórios de análise, finalizando com a informação e minuta do contrato.

Apesar de ser, neste momento, o GAP da DMSA o órgão responsável por grande parte da tramitação do processo, principalmente no que concerne à utilização dos SI, a Entidade competente para autorizar e realizar despesa (ECAD) é o Diretor desta Direção (dDCSI).

4.1.2.3. DEP

À DEP compete proporcionar “[...] competências técnicas e o desenvolvimento dos projetos de modernização e contribuir para a gestão dos sistemas de armas [...] a certificação da aeronavegabilidade das aeronaves militares e, ainda, promover a qualidade e o ambiente.” (MCLAFA 305-3, 2012). O GAP deverá assegurar as aquisições da Direção e ainda prestar apoio em “[...] matérias de gestão administrativa e financeira, relativas à atividade geral [...]” (MCLAFA 305-3, 2012).

A sua estrutura está representada na figura seguinte:

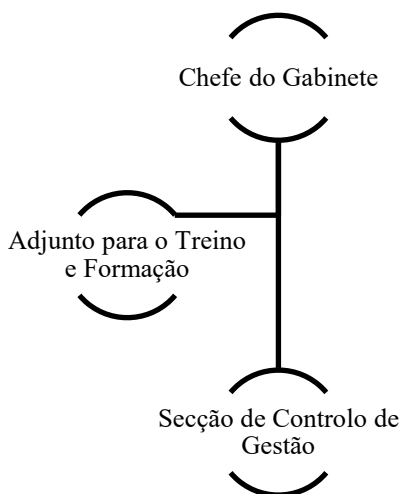


Figura 8 - Estrutura da GAP - DEP
Fonte: Adaptado FA (2020).

No seu quadro orgânico estão previstos cinco militares, dos quais quatro oficiais e uma praça, contudo, apenas quatro exercem funções relacionadas com a CP (MCLAFA 305-3, 2012).

Segundo B1 (*op. cit.*) nenhum dos elementos da DEP efetua funções de CP, face à escassez de RH, levando a que a tramitação de todo o processo seja executada pelo GAP da DMSA. Cabe, no entanto, ao Diretor da DEP (dDEP) autorizar o início do procedimento e a realização da despesa, definindo internamente as prioridades necessárias ao lançamento de procedimentos para suprir as necessidades.

4.1.2.4. DJFA

Cabe ao DJFA “[c]onduzir os assuntos de natureza jurídica envolvendo a Força Aérea e prestar o apoio jurídico que lhe for determinado pelo CEMFA ou solicitado pelos demais órgãos e serviços da Força Aérea.” (EMFA, 2020).

Este Departamento está dividido em quatro secções, das quais se destaca a Secção de Assuntos Logísticos e Financeiros (SALF), que na área da CP visa entre outras (EMFA, 2020):

- Assegurar a conformidade legal e regulamentar dos atos praticados no âmbito da atividade de CP da Força Aérea;
- Elaborar, apreciar e participar na negociação de minutas de contratos, protocolos e outros documentos de natureza similar;
- Proceder a atos de auditoria interna, em colaboração com a Inspeção Geral da FA (IGFA), e participar nas ações de controlo externo.

Esta secção tem um efetivo de três oficiais juristas, habilitados com o curso de Direito.

4.1.3. Síntese conclusiva

Face à pergunta “Como se caracterizam os processos aquisitivos de bens e serviços de âmbito nacional da DAT, DCSI, DEP e DMSA?”, conclui-se que as aquisições das diversas Direções são realizadas descentralizadamente, cabendo aos respetivos Diretores autorizarem a realização da despesa e o início do respetivo procedimento, competindo também a responsabilidade de gerir as prioridades dos mesmos.

Apenas o GAP-DMSA tem um gabinete específico e que apenas está vocacionado para a CP e controlo orçamental. Também a RAC da DAT tem essa valência muito bem definida, todavia, incorpora uma Secção de Catalogação, que apesar de estar intimamente ligada à aquisição de novos bens, não se consubstancia como função de CP, mas sim técnica.

Por sua vez, os outros dois gabinetes, GPPQ e GAP-DEP, apresentam-se como uma estrutura de apoio ao Diretor, mas numa vertente mais ampla, abrangendo áreas desde a CP à formação e qualidade.

Importa referir que existe uma abordagem bastante díspar na elaboração e tramitação dos procedimentos nas diversas Direções, visto que apenas a DAT e a DMSA utilizam os seus órgãos próprios para conduzirem os processos, apoiando-se a DCSI e a DEP, por questões de falta de RH, no GAP da DMSA, para fazerem as suas aquisições.

Até ao momento não foram sentidos quaisquer constrangimentos face a esta situação, todavia, podem no futuro existir algumas incompatibilidades, pois o órgão que dá apoio está na dependência hierárquica de uma ECAD, dando apoio a outras duas ao mesmo nível organizacional, podendo existir divergências futuras quanto à priorização dos processos (B2, *op. cit.*, B1, *op. cit.* e A2, *op. cit.*), contudo, face às contingências, é uma mais-valia a tramitação ser feita por pessoal mais especializado.

Para B1 (*op. cit.*), a mais-valia deste sistema de compras assenta na capacidade que cada ECAD tem para priorizar os seus processos e gerir o seu próprio orçamento. A2 (*op. cit.*), enfatiza o facto da ECAD ter na sua dependência direta um órgão de apoio ser uma vantagem.

Constata-se que a utilização de indicadores de gestão poderia ser melhorada, visto que apenas são controlados os números de processos elaborados, tipologias e *timings*, ficando a origem dos erros fora do processamento nos SI.

A formação é uma preocupação existente, no entanto é referido que, por impossibilidades ou incompatibilidade de serviço, não são ministradas todas as formações

necessárias, sendo grande parte do *know-how* adquirido pela experiência e transmitida aquando da passagem de serviço.

A rotatividade do pessoal, em média dois a quatro anos, dificulta a aquisição e a manutenção de conhecimento e experiência acumulada, assim como também não facilita a profissionalização.

De um modo geral, todos os entrevistados apontaram como melhorias para o processo atual a centralização dos processos num único órgão, razão pela qual já se aplicou em duas das direções, podendo neste caso apresentar alguns constrangimentos, conforme atrás exposto.

4.2. Vantagens e constrangimentos da centralização dos procedimentos

Para a referida análise foram considerados princípios teóricos bem como as opiniões e experiências vivenciadas no terreno por quem trabalha diariamente com esta problemática.

Como anteriormente se constatou, já existe a centralização administrativa dos processos aquisitivos, de três direções no GAP-DMSA.

4.2.1. Vantagens

A centralização dos processos num único órgão poderia incrementar mais qualidade e controlo dos mesmo, uma vez que iria aumentar a uniformização e *expertise* dos RH alocados a esta área. A possível centralização permitiria apostar mais nos planeamentos, permitindo reduzir o número de processos, reduzindo em grande parte o critério da urgência imperiosa, potenciando ganhos na eficiência (A1, *op. cit.*).

A2 (*op. cit.*) acrescenta que se criariam sinergias que permitiriam reduzir redundâncias atualmente existentes, salientando a maior profissionalização e uma especialização dos RH, adquirindo-se assim mais competências.

Apesar da uniformização e racionalização de recursos ser uma das maiores vantagens apontadas pela maioria dos entrevistados, B1 (*op. cit.*) acrescenta que uma possível centralização poderia tornar os processos mais céleres e com menos inconformidades.

4.2.2. Constrangimentos

Um dos maiores constrangimentos apontado pela maioria dos entrevistados é a resistência à mudança.

Para A1 (*op. cit.*) as especificidades das diferentes Direções poderão ser um obstáculo para uniformização dos processos, inibindo assim os potenciais ganhos de eficiência. A mesma razão é apontada por B2 (*op. cit.*) que salienta que as especificidades das Direções

poderiam dificultar o desenvolvimento do processo, referindo ainda que a falta de formação específica de RH seria também um constrangimento.

A introdução de mais uma alteração na estrutura interna, poderia não ser bem acolhida no seio da organização (A2, *op. cit.*), não tanto nos fluxos processuais, mas sim na organização e dependência dos serviços.

Poderá existir uma maior morosidade nos processos, bem como uma menor flexibilidade, caso falte capacidade de resposta às alterações próprias do planeamento operacional (D1, *op. cit.*). Esta situação coloca-se caso os procedimentos atinjam montantes mais elevados e as características técnicas aumentem as especificidades.

D2 (*op. cit.*), refere ainda que poderão existir algumas dificuldades no planeamento a médio e longo prazo, dificultando o conhecimento das necessidades em tempo oportuno para incluir nos planeamentos.

4.2.3. Organização e mudanças necessárias

Para existir uma centralização de processos, seria necessário existir uma reestruturação interna do CLAFA, com a criação de um órgão supra-direção (A2, *op. cit.*), bem como a alocação de todos os elementos, atualmente, colocados nas diversas Direções, a exercer funções nesta área.

Na realidade, três das Direções já estão com os processos centralizados num único órgão, pelo que seria apenas necessário alocar os processos da DAT e fazer a reestruturação do GAP da DMSA para o inserir na dependência do cCLAFA.

Caso ao novo órgão apenas fossem atribuídas funções administrativas e de controlo, as mudanças seriam apenas organizacionais, com a adaptação e uniformização dos procedimentos atuais do GAP e da RAC. Contudo, seria espectável que este novo órgão tivesse a capacidade de fazer o *procurement*, e prestasse apoio jurídico internamente. Seria, portanto, um órgão multidisciplinar de forma a garantir a integridade do processo e observasse os “...princípios fundamentais, como o da segregação de funções e de controlo” (A2, *op. cit.*).

Para que essa transformação possa ocorrer e estas tarefas possam ser executadas por um único serviço, será necessário proceder a uma correta identificação das necessidades por parte dos gestores. Para existir uma escolha mais assertiva na escolha dos fornecedores, ou até mesmo na avaliação das propostas, será necessário haver um maior conhecimento do mercado, obrigando, assim, a providenciar pessoal dedicado ao conhecimento do mercado (A1, *op. cit.*).



É opinião transversal a todos os responsáveis pelas áreas de compras das DT's que as ECAD's e os respetivos orçamentos deverão continuar a ser geridos pelas respetivas Direções. Esta alternativa traz mais vantagens na priorização dos processos a elaborar, permitindo uma melhor alocação de recursos.

Na Marinha, existe um gabinete de contratação que promove a elaboração de normativos que devem ser seguidos por todas as entidades que realizam aquisições, competindo à Entidade que detém o orçamento a responsabilidade da realização da despesa (D1, *op. cit.*).

A DA da Marinha tem dedicados à CP vinte elementos pertencentes à Divisão de Obtenção, aproximadamente trinta e cinco na Divisão Técnica e cinco na Divisão Financeira. Relativamente aos elementos da área de obtenção, todos tem formação em SIGDN, oito em CP e cinco em plataformas digitais (D1, *op. cit.*).

A formação é ministrada quando considerado oportuno, através da frequência de cursos, internos e externos. A restante, é ministrada em contexto de trabalho, aquando da rendição do cargo (D1, *op. cit.*).

O Exército assenta as suas aquisições centrais na Direção de Aquisições (DAq), a qual tem competência para promover a aquisição de bens e serviços. Cabe a esta Direção, através da sua Repartição de Concursos e Contratos (RCC), realizar toda a tramitação dos processos aquisitivos, desde o despoletar do processo, avaliação e adjudicação do mesmo. Conta com um efetivo total de dezanove elementos, todos eles com frequência de formação no Instituto Nacional de Administração e no Ministério de Defesa Nacional, além da respetiva formação local. (D2, *op. cit.*).

4.2.4. Síntese conclusiva

De uma forma geral, todos os intervenientes na área apresentaram argumentos que nos levam a acreditar que as vantagens na centralização de processos são muito superiores às desvantagens. Por comparação com os Ramos congéneres analisam-se duas situações distintas da FA: a Marinha, com um sistema misto de aquisições, contudo com um gabinete único que emana diretivas e regula a uniformização; e o Exército, com um sistema centralizado, reunindo todos os processos na DAq.

No quadro da FA, esta última opção não se coloca como viável, pois é referido inúmeras vezes a especificidade do material que apresenta características muito técnicas. Contudo, é vantajosa a centralização dos processos num único órgão, pois já existe esse cenário numa escala mais reduzida, nomeadamente no GAP da DMSA.

Essa situação apresenta mais-valias, pois traz uma maior rentabilização dos RH, aproveitando as competências adquiridas, o que se traduz também numa maior uniformização e controlo dos processos.

A centralização de processos permite uma maior transparência dos mesmos, pois evidencia-se a segregação de funções, uma vez que se salvaguardam três pilares fundamentais: as DT's requisitantes, um órgão comprador e outro pagador, neste caso, o Serviço Administrativo e Financeiro, todos com dependências hierárquicas diferentes.

Identificaram-se como constrangimentos, a resistência à mudança, em virtude ter ocorrido uma reestruturação interna recentemente, assim como a definição de prioridades, situação que poderia ser ultrapassada com a criação de um órgão supra-direção, conforme mencionado pelo atual chefe do GAP da DMSA.

4.3. Centralização para processos mais eficientes

Em resposta à PP “De que forma a centralização dos processos aquisitivos de bens e serviços de âmbito nacional, da DAT, DCSI, DEP e DMSA, concorrem para um aumento de eficiência destes processos?” constata-se que, os quatro chefes das respetivas áreas de contratação de cada DT, acreditam que a centralização seria uma mais-valia para a transparência e uniformização dos processos e principalmente para a rentabilização dos RH.

Essa opinião foi corroborada pelo chefe da Repartição de Obtenção da DAq, alertando, contudo, para algumas questões que se prendem principalmente com a centralização das aquisições e não tanto com o processo. Como se constata da análise, a rotação dos RH é inerente à condição militar, permitindo a centralização reunir os RH com mais conhecimento, facilitando as passagens de serviço, permitindo mais e melhor formação.

A Marinha, mesmo não tendo os seus processos centralizados, tem um gabinete que permite uniformizar os procedimentos, pela criação de normas internas que regulam e orientam a tramitação dos processos.

Extrapolando os resultados obtidos ao nível do GAP da DMSA para um possível órgão de apoio do CLAFA, verifica-se que, a centralização poderia tornar os processos mais eficientes, ao nível da gestão de RH, como na qualidade dos processos. Os constrangimentos apontados à situação vigente seriam mitigados pela paridade organizacional de todas as ECAD's em relação ao órgão de apoio.

Importa referir que, a eficiência demonstrada apenas reflete a centralização de processos e nunca de orçamentos, sendo a descentralização orçamental uma das grandes vantagens do atual sistema.

Para que a segregação de funções fosse mais efetiva, e existisse uma maior rentabilização de RH, através da sua profissionalização, seria crucial este órgão ser supra-direcional e incluísse na sua estrutura uma área de *procurement*, concursos, apoio jurídico e controlo orçamental.

À semelhança do que se verifica na Marinha, poderia este mesmo órgão produzir regulamentação interna, aplicável a toda a estrutura de compras do Ramo.

Na tentativa de procurar captar as vantagens da centralização dos processos aquisitivos num único órgão, identificadas neste trabalho, apresenta-se na figura seguinte uma proposta de organização:

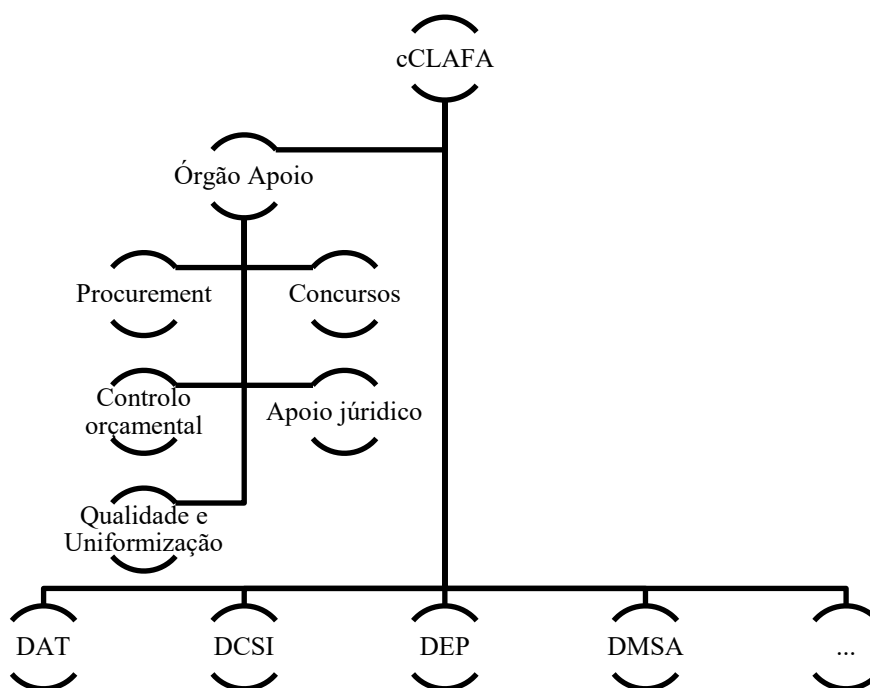


Figura 9 - Proposta de estrutura

5. Conclusões

“Only a commander who understand logistics can push the military machine to the limits without risking total breakdown.”

MGen. Julian Thompson, Royal Marines

A escolha do tema prendeu-se com a proximidade do autor à área da CP, fruto da sua experiência profissional desenvolvida nos últimos anos em várias Unidades da FA.

Como foi referido e comprovado ao longo do trabalho, a CP é vital, possibilitando às organizações suprirem as suas necessidades no mercado, permitindo que executem as suas missões de forma cabal e eficiente, o que, no caso em concreto da FA, pressupõe realizar Defesa Aérea do território Nacional e cumprir as demais missões acometidas às FFAA.

O significativo aumento de restrições ao nível orçamental, com regras mais limitadoras para a sua execução, um quadro legislativo com constantes alterações, cada vez mais restritivo, aliado a um escrutínio cada vez maior da opinião pública acerca desta temática, associado a uma escassez cada vez maior de RH especializados e motivados para estas funções, torna essencial a implementação de mecanismos organizacionais que garantam um maior controlo e transparência aos processos, potenciando um aumento de eficiência nos resultados, na otimização dos recursos disponíveis, minimizando os desperdícios e redundâncias.

Segundo a OCDE, a CP é um pilar para a governação das organizações públicas, devendo assentar numa governação eficiente. O Comité de Governação Pública da OCDE salienta que a utilização dos concursos públicos é fundamental para a transparência e confiança depositada pelos cidadãos na administração.

Ainda segundo este organismo, as organizações devem dinamizar e apoiar a profissionalização dos elementos que exercem funções de contratação, permitindo assim uma melhoria contínua e um incremento dos conhecimentos e competências nesta área do conhecimento.

No ordenamento legislativo nacional, salienta-se a implementação do PRACE em 2007, que criou a ANCP e as respetivas UMC, que centralizam algumas das compras públicas, mas também a partilha de serviços num único órgão.

Destaca-se que os objetivos estratégicos, traçados para o triénio 2019/2022, determinam que a FA, para se manter uma organização inovadora e dinâmica, deverá primar



pela racionalização e execução criteriosa e eficiente dos recursos, adaptando, sempre que seja necessário, a sua estrutura aos desafios atuais e futuros, quer sejam internos ou externos.

A centralização de processos, bem como a criação de serviços partilhados já permitiram atingir resultados positivos e otimizar recursos, reduzindo desperdícios e redundâncias. A FA com recurso à metodologia *LEAN*, aplicada à área de pessoal, demonstrou ser possível dinamizar os processos administrativos desta área, fornecendo respostas mais céleres com uma maior taxa de sucesso, ao mesmo tempo que permitiu rentabilizar ainda mais os escassos recursos, principalmente os humanos.

Este trabalho de investigação caracteriza-se por utilizar uma metodologia assente num raciocínio dedutivo, baseado numa estratégia qualitativa e num desenho de pesquisa de estudo de caso.

Para tal procurou-se analisar de que forma a centralização dos processos aquisitivos de bens e serviços de âmbito nacional concorrem para um aumento de eficiência destes processos. Deste modo, e depois de devidamente delimitado no espaço, tempo e conteúdo, foi analisado o processo aquisitivo atualmente em vigor em quatro direções do CLAFA, e identificadas as potenciais vantagens e constrangimentos de uma possível centralização dos processos aquisitivos num único órgão do CLAFA.

A investigação iniciou-se com a análise documental à legislação existente, bem como aos normativos internos, apoiada em entrevistas semiestruturadas enviadas por email a elementos da estrutura de compras das quatro direções em análise, todas elas validadas e autorizadas pelos próprios.

A escolha dos entrevistados, foi feita pelo autor, recaindo as suas premissas no grau de conhecimento e na proximidade destes elementos com as matérias e funções que exercem atualmente, tornando-os assim como os mais conhecedores e com mais informação atual e fidedigna sobre o tema em apreço.

Foram, portanto, entrevistados os chefes das áreas de contratação pública previstas para cada uma das DT estudadas, o Chefe da Secção de Assuntos Logísticos e Financeiros do DJFA, o qual, por diversas contingências, não teve oportunidade de responder à entrevista em tempo oportuno, não permitindo assim fazer a validação do ponto de vista de um jurista e, por último, os responsáveis pelas aquisições do Exército e Marinha, para se poder estabelecer um ponto de comparação com realidades semelhantes.

Para dar resposta ao OG e respetiva PP, foram definidos dois OE e respetivas PD, as quais obtiveram as conclusões dos próximos parágrafos.



De acordo com o Decreto-Regulamentar n.º 12/2015, 2015, cabe ao CLAFA assegurar a obtenção e gestão dos recursos materiais da FA, de forma a garantir a execução das missões e cumprir com as diretivas superiormente definidas, integrando cinco DT's que garantem a gestão e aquisição dos bens e serviços sob a sua gestão, todas fisicamente localizadas no Complexo de Alfragide.

Neste sentido, e como resposta à PD1 “Como se caracterizam os processos aquisitivos de bens e serviços de âmbito nacional da DAT, DCSI, DEP e DMSA?”, conclui-se que o sistema de aquisições das DT's do CLAFA é assegurado por um sistema descentralizado, com orçamento próprio de execução descentralizada, que assenta na competência administrativa do Diretor da respetiva direção.

Motivado pela escassez de RH que a FA tem vindo a sentir, foi necessário adaptar este sistema, conforme Despacho 07/2018, de 18 de janeiro do cCLAFA, estando atualmente a DCSI e a DEP a utilizar os serviços do GAP da DMSA para fazer a tramitação e as formalizações administrativas nos SI dos seus processos aquisitivos.

Também se destaca o facto dos gestores dos sistemas de armas / consumidores finais, executarem muitas tarefas relacionadas com as fases do procedimento aquisitivo, nomeadamente a função *procurement*, que por uma questão de maior transparência e segregação de funções, deveria ser efetuado por outro órgão dedicado apenas à contratação pública.

No cômputo geral, o processo está caracterizado como sendo eficiente, robusto e flexível, assumindo como uma das principais vantagens a responsabilidade da despesa bem como a definição das prioridades das aquisições ser controlada pela respetivo Diretor.

Depois de apresentados os dados e efetuada a respetiva análise, pode-se concluir, em resposta à PD2 “Quais as vantagens e constrangimentos da centralização dos procedimentos aquisitivos de âmbito nacional num único órgão dependente do cCLAFA?”, que todos os entrevistados da FA, e intervenientes neste processo, destacam que uma centralização de processos e alocação dos respetivos recursos a um único órgão supra-direção traria maior eficiência, evitando desperdícios.

Nesse sentido, poder-se-iam evitar redundâncias nos processos, traduzindo-se numa maior uniformização, aliado ao facto dos RH serem muito mais rentabilizados, permitindo aumentar o seu conhecimento e experiência acumulada, quer pela diversidade de processos executados, quer pela maior facilidade de formação desses elementos, tornando-os mais profissionalizados.

Acresce o facto de uma possível centralização de processos permitir uma maior transparência dos mesmos, pois evidencia-se a segregação de funções, uma vez que se salvaguardam três pilares fundamentais: requisitantes iniciais, órgão aquisitivo e gestor do processo e entidade pagadora, todos com dependências hierárquicas distintas.

As desvantagens apontadas prendem-se basicamente com as alterações necessárias à estrutura orgânica, com a criação do novo gabinete e a possível extinção de algumas secções agora existentes, o que poderia não ser bem aceite devido ao facto de ter sido implementada recentemente a Reorganização da Estrutura Interna da Força Aérea, pelo Despacho 25/2019 do CEMFA.

Assim, após a análise dos dados recolhidos e das respetivas sínteses conclusivas das PD's, apresenta-se como conclusão geral do estudo realizado, e, simultaneamente, resposta à PP “De que forma a centralização dos processos aquisitivos de bens e serviços de âmbito nacional, da DAT, DCSI, DEP e DMSA, concorrem para um aumento de eficiência destes processos?”, que os contributos mais importantes são a maior transparência, uniformização, controlo e redução de custos diretos e indiretos, permitindo um ganho de qualidade de todo o processo aquisitivo, aliado ao facto de permitir uma melhor rentabilização de RH por via da sua profissionalização.

Utilizando como referência, as mais-valias identificadas nos outros Ramos, adaptando-as à FA como vantagens e oportunidades de melhoria, sugere-se que seja equacionada a criação de um órgão supra-direção, não só como um centro de partilha de serviços comuns, mas também como um agregador de conhecimento e experiência nesta área, que esteja capacitado com recursos em quantidade e qualidade, detentores de conhecimento e competência, para emanar regulamentação interna para as restantes áreas de CP das diversas Unidades da FA, permitindo uma uniformização completa de forma e conteúdo, colmatando algumas lacunas existentes nesta área.

Durante a realização deste trabalho foram identificadas algumas limitações, motivadas pelas contingências da pandemia Covid-19, as quais condicionaram a visita aos serviços e bibliotecas o que dificultou a pesquisa bibliográfica assim como a recolha de dados. As alterações ocorridas às rotinas laborais, quer das pessoas quer das próprias organizações, dificultaram além dos contactos presenciais também a simples comunicação telefónica, tornando-se as entrevistas mais difíceis e o esclarecimento de dúvidas por vezes extemporâneo.

Este constrangimento refletiu-se na impossibilidade de poder contar com o contributo de um jurista do DJFA, relativamente à possibilidade do órgão central ter ou não capacidade para prestar apoio jurídico interno.

Também não foi possível a recolha de determinados tipos de dados importantes para este estudo, visto existir uma enorme panóplia de SI paralelos, tornando um trabalho desta natureza extremamente difícil, pela necessidade de agregar todos os dados e trabalhá-los conjuntamente.

Não foi intenção abordar qual o impacto financeiro das alterações propostas, contudo, não se vislumbra gastos avultados com esta alteração, visto que apenas se trata de realocar recursos.

Por ser um tema tão vasto, com uma grande amplitude e profundidade, sugere-se ao CLAFA a elaboração de um estudo que aborde o levantamento dos processos individualmente, por tipo de procedimento e a respetiva tramitação.

No seguimento deste levantamento, depois de identificadas as necessidades de pessoal, propõe-se ao EMFA, através da sua Divisão de Recursos, que elabore as recomendações e tome as ações necessárias para a alocação e distribuição dos recursos, principalmente humanos a este novo órgão, e nessa sequência que introduza essa mesma alteração na próxima atualização da REIFA.

Este estudo é extremamente importante, visto que, esta proposta retiraria funções às Direções, principalmente a função *procurement*. Contudo não pretende descapitalizá-las de RH e muito menos de funções essenciais, pelo contrário propõe investir em nichos de especialização e conhecimento, cabendo às DT's a gestão dos bens e a definição detalhada e criteriosa de requisitos técnicos dos bens e serviços a adquirir.

Assim, para que este processo possa ser implementado, é necessário existir um contributo de todos os intervenientes nos respetivos níveis do processo, pois será necessário investir muito na formação dos RH ligados à contratação pública, como também dos gestores / consumidores finais, que terão de estar cada vez mais capacitados para fazer boas definições de requisitos, baseados nas regras da concorrência, passando a ter de exercer funções cada vez mais técnicas abdicando da consulta de mercado e contacto com os fornecedores.

Não esquecendo a extrema importância dos Trabalhos de Investigação realizados em âmbito académico, propõe-se ao IUM que lance o desafio em trabalhos futuros, para o estudo, da gestão centralizada de produtos transversais a todas as Unidades da FA, que, no



entanto, continuam a ser geridos localmente por estas. Neste seguimento, julga-se que outro tema interessante seria abordar e a analisar a ineficácia das compras e qual o seu real impacto na utilização Sistemas de Armas e de Comando e Controlo.

Acredita-se que este trabalho tenha contribuído para levantar alguns condicionalismos existentes, permitido assinalar algumas soluções que tornem os processos aquisitivos ainda mais eficientes, eficazes e com maior transparência, em linha com o que é preconizado pelas organizações internacionais e, acima de tudo, com os objetivos estratégicos definidos para a FA no triénio 2019/2022.



Referências Bibliográficas

- Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P. (2020). Auto-Avaliação em Contratação Pública [versão PDF]. Retirado de <https://www.adcoesao.pt/sites/default/files/portugal2020/autoavaliacaoemcontratacao publica.pdf>
- Aperta, F., Borges, A., Cadilha, D., Dimas, F., Dinis, C., & Dimitrovová, K. (2015). Compras Centralizadas na Saúde. *Revista Portuguesa de Farmacoterapia*, 7, pp. 214-220. Retirado de <http://revista.farmacoterapia.pt/index.php/rpf/article/download/97/82/>
- Carvalho, J. C. (2004). *Logística* (3ª ed.). Lisboa: Edições Sílabo.
- Carvalho, J. C. (2012). *Logística e Gestão da Cadeia de Abastecimento* (1.ª ed.). Lisboa: Edições Sílabo.
- Carvalho, R. M. S. (2009). *A aquisição e distribuição de bens e serviços centralizada. Será uma solução possível para o exército?* (Trabalho de Investigação Aplicada). Academia Militar [AM], Lisboa.
- Costa, T. M. M. V. (2018). *Compras conjuntas inter-ramos vantagens e inconvenientes* (Trabalho de investigação individual do Curso de Estado-Maior Conjunto) Instituto Universitário Militar [IUM], Pedrouços.
- Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto (2017). Procede à nona alteração ao Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, e transpõe as Diretivas n.ºs 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE, todas do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014 e a Diretiva n.º 2014/55/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014. Diário da República, 1.ª Série, 168, 5250-(1894)-5250-(2052). Lisboa: Ministério do Planeamento e das Infraestruturas.
- Decreto-Lei n.º 117-A/2012, de 14 de junho (2012) *Aprova a orgânica da Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I. P. (ESPAP, I. P.), e extingue a Empresa de Gestão Partilhada de Recursos da Administração Pública, E. P. E. (GeRAP), e a Agência Nacional de Compras Públicas, E. P. E. (ANCP)*. Diário da República, 1.ª Série, 114, 2998-(3)-2998-(9). Lisboa: Ministério das Finanças.
- Decreto-Lei n.º 155/92 de 28 de julho. *Regime de administração financeira do Estado*. Diário da República, 1.ª Série, 172, 3502-3509. Lisboa: Ministério das Finanças.



- Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro (2008). Aprova o Código dos Contratos Públicos, que estabelece a disciplina aplicável à contratação pública e o regime substantivo dos contratos públicos que revistam a natureza de contrato administrativo. Diário da República, 1.ª Série, 20, 753-852. Lisboa: Ministério do Planeamento e das Infraestruturas.
- Decreto-Lei n.º 187/2014 de 29 de dezembro (2014). *Lei Orgânica da Força Aérea*. Diário da República, 1.ª Série, 250, 6143-6420. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.
- Decreto-Lei n.º 200/2008 de 09 de outubro (2008). *Aprova o regime jurídico aplicável à constituição, estrutura orgânica e funcionamento das centrais de compras*. Diário da República, 1.ª Série, 200, 7183-7185. Lisboa: Ministério das Finanças e da Administração Pública.
- Decreto-Lei n.º 37/2007 de 19 de fevereiro (2007). *Cria a Agência Nacional de Compras Públicas, E. P. E., e aprova os respectivos estatutos*. Diário da República, 1.ª Série, 35, 1252-1259. Lisboa: Ministério das Finanças e da Administração Pública.
- Decreto-Regulamentar n.º 12/2015 de 31 de julho (2015). *Reorganização da estrutura orgânica da Força Aérea*. Diário da República, 1.ª Série, 148, 5259-5275. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.
- Despacho n.º 07/2018, de 18 de janeiro (2018). *Apoio entre Direções Técnicas do CLAFA*. Alfragide: Comandante do Comando da Logística.
- Despacho n.º 25/2019, de 09 de abril (2019). *Implementação Da Reorganização Da Estrutura Interna da Força Aérea (REIFA)*. Alfragide: Chefe de Estado-Maior da Força Aérea.
- Despacho n.º 25/2019, de 09 de abril (2019). *Implementação Da Reorganização Da Estrutura Interna da Força Aérea (REIFA)*. Alfragide: Chefe de Estado-Maior da Força Aérea.
- Diretiva n.º 08/19, 17 de junho (2019). *Planeamento Estratégico da Força Aérea 2019/2022*. Alfragide: Chefe do Estado-Maior da Força Aérea.
- Estado-Maior da Força Aérea. (2019). *Relatório de Gestão 2018*. Alfragide: Autor.
- Estado-Maior da Força Aérea. (2020). Departamento Jurídico da Força Aérea. [Página online]. Retirado de <https://emfa.pt/unidade-7-departamento-juridico-da-forca-aerea>
- Fernandes, B. F. S (2020). *Alimentação: aquisição centralizada ou descentralizada na Força Aérea* (Trabalho de investigação individual, do curso de oficial superior). Instituto Universitário Militar [IUM], Pedrouços.



- Inês, P. D. (2018). Os princípios da contratação Pública - O Princípio da concorrência. Cedipre Online, (34). Retirado de https://www.fd.uc.pt/cedipre/wp-content/uploads/pdfs/co/public_34.pdf
- Instituto dos Mercados Públicos do Imobiliário da Construção. (2014). *Guia sobre as novas diretivas europeias da Contratação Pública*. Retirado de <http://www.impic.pt/impic/assets/misc/pdf/Guia%20sobre%20as%20Novas%20Diretivas%20Europeias%20de%20Contrata%C3%A7%C3%A3o%20P%C3%BAblica.pdf>
- Instituto dos Mercados Públicos do Imobiliário da Construção. (2017). *Alteração ao CCP - publicação em Diário da República*. Retirado de <http://www.impic.pt/impic/pt-pt/noticias/novo-ccp-publicacao-em-diario-da-republica>
- Karjalainen, K. (2009). *Challenges of purchasing centralization - empirical evidence from public procurement*. Helsinki: School of Economics.
- Lei 03/2020, de 31 março (2020). *Grandes Opções do Plano 2020/23*. Diário da República, 1ª Série, 64, 337-458. Lisboa: Assembleia da República.
- Marques, J. A. C. (2016). *Uniformização e centralização de compras em contexto hospitalar* (Dissertação de Mestrado em Gestão de Unidades de Saúde) Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho [EEGUM]. Braga.
- MCLAFA 305-1. (2012). *Organização e normas de funcionamento da Direção de Abastecimento e Transportes*. Alfragide: Estado-Maior da Força Aérea.
- MCLAFA 305-2. (2013). *Normas de funcionamento da Direção de Comunicações e Sistemas de Informação*. Alfragide: Estado-Maior da Força Aérea.
- MCLAFA 305-3. (2012). *Normas de funcionamento da Direção de Engenharia e Programas*. Alfragide: Estado-Maior da Força Aérea.
- MCLAFA 305-6. (2013). *Organização e normas de funcionamento da Direção de Manutenção e Sistemas de Armas*. Alfragide: Estado-Maior da Força Aérea.
- Oliveira, F. S. P. (2013). *Centralização versus descentralização das compras na logística hospitalar* (Tese de Mestrado em Engenharia Industrial) Escola de Engenharia da Universidade do Minho [EEGUM]. Braga.
- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico. (2019). *Recomendação do Conselho em Matéria de Contratos Públicos* [versão PDF]. Retirado de <https://www.oecd.org/gov/ethics/Recomendação-conselho-contratos.pdf>
- Pereira, C. A. S. (2019). *Aquisição de bens e serviços pela força aérea ao abrigo das centralizações da unidade ministerial de compras do Ministério da Defesa Nacional*



- (Trabalho de investigação individual, do curso de oficial superior). Instituto Universitário Militar [IUM], Pedrouços.
- Picado, P. C. M. (2012). *Centralização vs descentralização da função aprovisionamento na estrutura organizativa da Força Aérea Portuguesa* (Trabalho de investigação individual, do curso de oficial superior). Instituto de Estudos Superiores Militares [IESM], Lisboa.
- Pozo, H. (2010). *Administração de Recursos Materiais e Patrimoniais*. São Paulo: Atlas.
- Queirós, A. F. M. (2017). *Análise da aquisição conjunta de fardamento nas Forças Armadas* (Relatório Científico Final do Trabalho de Investigação Aplicada). Academia Militar [AM], Lisboa.
- Raimundo, M. (2019). *Centralização e Agregação de Compras Públicas*. Coimbra: Edições Almedina.
- Recomendação (UE) 2017/1805, de 03 de outubro (2017). *Criar uma estrutura para a profissionalização da contratação pública*. Jornal Oficial da União Europeia, L 259, 28 a 31. Bruxelas: Comissão Europeia.
- Recomendação 04/2019, de 02 de dezembro (2019). *Prevenção de riscos de corrupção na contratação pública*. Diário da República, 2.ª Série, 231, 89-89. Lisboa: Conselho de Prevenção da Corrupção.
- Santos, L. A. B., & Lima, J. M. M. (2019). *Orientações metodológicas para elaboração de trabalhos de investigação*. Lisboa: (2.ª ed., revista e atualizada). Cadernos do IUM, 8. Lisboa: Instituto Universitário Militar.
- Sousa, M. R., & Matos, A. S. (2009). *Contratos Públicos* (2ª ed.). Lisboa: Dom Quixote.



Apêndice A - Modelo de análise

Tema	Centralização das aquisições das Direções Técnicas do CLAFA				
Objetivo Geral	Analisar de que forma a centralização dos processos aquisitivos de bens e serviços de âmbito nacional concorrem para um aumento de eficiência destes processos.				
Objetivos Específicos	Pergunta de Partida	De que forma a centralização dos processos aquisitivos de bens e serviços de âmbito nacional, da DAT, DCSI, DEP e DMSA, concorrem para um aumento de eficiência destes processos?			
	Perguntas Derivadas	Conceitos	Dimensões	Indicadores	Técnicas de recolha de dados
OE1 Caracterizar os processos aquisitivos de bens e serviços de âmbito nacional da DAT, DCSI, DEP e DMSA.	PD1 Como se caracterizam os processos aquisitivos de bens e serviços de âmbito nacional da DAT, DCSI, DEP e DMSA?	Contratação Pública	Legislação	Normativos	Análise documental
		Aquisições descentralizadas	Organização	Estrutura	
			Processos Aquisitivos	Funções	
			Recursos	Tipos procedimentos	Entrevistas semiestruturadas
				Circuito documental	
				Efetivos	
OE2 Identificar as vantagens e constrangimentos da centralização dos procedimentos aquisitivos de âmbito nacional num único órgão dependente do cCLAFA.	PD2 Quais as vantagens e constrangimentos da centralização dos procedimentos aquisitivos de âmbito nacional num único órgão dependente do cCLAFA?	Aquisições Centralizadas	Organização	Estrutura organizacional	Análise documental / Entrevistas semiestruturadas
			Recursos	Funções	
				Efetivos	Entrevistas semiestruturadas
				Formação	
				Rotatividade	
				Tempo do processo	
			Eficiência	Otimização de processos	

**Apêndice B - Entrevistados**

Cód.	Identificação	Função / Cargo	Data
A1	Major I. A.	Chefe da Repartição de Aquisições da DAT	01jun20
A2	Tenente-Coronel J. T.	Chefe do Gabinete De Apoio - DMSA	19mai20
B1	Tenente-Coronel J. S.	Chefe do Gabinete De Apoio - DEP	02mai20
B2	Major E. P.	Chefe do Gabinete de Apoio - DCSI	20mai20
C1	Tenente-Coronel N. A.	Chefe da Secção de Assuntos Logístico e Financeiros do DJFA	<=>
D1	Capitão-Fragata S. E.	Subdiretor de Abastecimento, POC da Marinha para a UMC MDN	15mai20
D2	Tenente-Coronel C. M.	Chefe da Repartição de Concursos e Contratos da Direção de Aquisições do Comando da Logística do Exército	19mai20

**Apêndice C - Relação de Perguntas e respectivas respostas**

N.º	PERGUNTAS	A1	A2	B1	B2	C1	D1	D2
1.0	Quais os aspetos positivos do atual do sistema de compras do CLAF Direção? Porquê?	X	X	X	X	X		
<p>A1 – “O sistema de compras na DAT, no que concerne à fase pré-contratual, é relativamente robusto, flexível e fiável. A robustez decorre da especialização e especificação do tipo de bens e serviços a adquirir e dos diferentes níveis de controlo implementados endógenos e exógenos à Direção, que resulta num grau de sucesso de procedimentos pré-contratuais muito elevado.”</p> <p>A2 – “O facto do Diretor de uma Direção Técnica ter competência delegada para autorizar despesa (ECAD) e existir um órgão na sua dependência que o apoie nessa tarefa é essencial. Contudo, tal não acontece com todas as Direções (DCSI e DEP).”</p> <p>B1 – “Penso que os únicos aspetos positivos do atual sistema de compras, seja cada Direção poder dar prioridade às suas próprias aquisições e gerir o seu próprio Orçamento.</p> <p>B2 – “[...O] aspeto positivo [...] é a experiência acumulada de alguns elementos do GAP da DMSA.</p>								
1.1	O que considera que poderia ser melhorado?	X	X	X	X	X		
<p>A1 – “[...A]o nível da fase contratual, e com a introdução da figura do “Gestor de Contrato”, ainda existe alguma dificuldade em implementar totalmente os métodos de acompanhamento e controlo da execução do contrato, designadamente nos contratos de alguma complexidade técnica.”</p> <p>B1 – “O sistema de compras poderia ser centralizado numa entidade única de aquisições no CLAF.”</p>								
1.2	O que poderia ser feito para conseguir essas melhorias?	X	X	X		X		
<p>A1 – “[...] É necessário que todos os intervenientes no processo aquisitivo tenham um conhecimento efetivo dos princípios gerais aplicáveis de modo a que os reconheçam e apliquem com naturalidade desde a origem da necessidade. Para o efeito, creio necessário um plano de ações de formação (de base e contínua) direcionado para o “comprador público”, bem como a sensibilização constante dos princípios gerais da contratação desde a origem da necessidade até à entidade competente para a decisão de contratar.”</p> <p>A2 – “[...] A centralização poderia ser uma solução.”</p> <p>B1 – “Ser criada e implementada organicamente essa entidade.”</p>								
2.0	Existem indicadores de gestão dos processos aquisitivos? Quais?	X	X	X	X			
<p>A1 – “A definição de indicadores de gestão dos processos aquisitivos está naturalmente dependente da existência de informação fiável que os sustente. A informação relevante ao processo aquisitivo está dispersa em diversos sistemas de informação (SIG, plataforma de compras, sistemas <i>ad-hoc</i>). Sem prejuízo destas limitações, é efetuado um registo recorrendo a excel, por modo a registar todos os procedimentos que não dispensem as formalidades do CCP. Este registo é principalmente orientado para o controlo das fases dos procedimentos, embora permita obter aproximadamente os tempos médios para a conclusão dos procedimentos. A obtenção de um indicador fiável para a taxa de sucesso dos procedimentos (número de adjudicações/procedimentos iniciados) implicaria, creio, a possibilidade de identificação, nos NPD criados e que passaram do estado de “ativo” para “sem efeito”, da razão que motivou esse fato. A obtenção dessa informação, em conjunto com a criação criteriosa dos NPD, poderia sustentar um indicador deste tipo.”</p> <p>A2 – “Existem sim, número de processos efetuados por tipologia; controlo de cada processo, por fase de procedimento e entidade executante. Existem ainda todos os que o SIGDN / BW nos permite obter.”</p> <p>B1 – “Desconheço se são produzidos esses indicadores.”</p> <p>B2 – “[...A]penas controla o número de processos e assegura o cumprimento da execução orçamental. [...]”</p>								
2.1	São contabilizados os erros? Apura-se a origem e o motivo?	X	X	X	X			
<p>A1 – “[...] nenhum método sistemático para contabilização de erros, embora exista o registo no ficheiro controlo referido anteriormente.”</p> <p>A2 – “[...N]ão são contabilizados. [...], tentamos verificar o motivo e a origem para que não se repita.”</p> <p>B1 – “Igualmente, não me parece que sejam contabilizados nem as suas causas.”</p> <p>B2 – “Do lado da DCSI os erros não são contabilizados, mas sim analisados, para que se perceba o que correu menos bem e melhorar no próximo processo de aquisição.”</p>								
3.0	Existe uniformização nos procedimentos executados pelos diversos gestores / direções? Porquê?		X			X		
<p>A2 – “Existe uniformização na instrução dos Processos de Aquisitivos nas Repartições da DMSA (Gestores de Sistemas de Armas - GSA) e nas Direções que o GAP apoia (DEP e DCSI). Tendencialmente, as boas práticas são introduzidas na generalidade das Direções.”</p>								
4.0	Quem faz despoletar a necessidade e a escolha do tipo de procedimento?	X	X	X	X			



N.º	PERGUNTAS	A1	A2	B1	B2	C1	D1	D2
	A1 – “A maioria das necessidades a satisfazer são manifestadas pelas unidades e agregadas nos planeamentos anuais embora existam casos (v.g. reparações) de natureza inopinada. Os planeamentos das necessidades a satisfazer incluem a indicação do tipo de procedimento a adotar e a calendarização prevista. Nos casos de necessidades inopinadas a validação do procedimento proposto é efetuado nos diferentes níveis (técnico, jurídico / administrativo-financeiro) em coordenação com a entidade competente para a decisão de contratar.” A2 – “A necessidade surge da ação coordenada entre o GSA/Manutenção do Sistema de Armas e a escolha do procedimento é proposta pelo GSA.” B1 – “Essa decisão é tomada no GAP DMSA em coordenação com o Departamento Jurídico.” B2 – “Quem identifica a necessidade [...] tipo de procedimento é o [...] gestor, assessorado pelo DJFA.”							
5.0	Poderia descrever sucintamente quais as fases do processo, desde a formalização da necessidade até à adjudicação?	X	X	X	X		X	X
	A1 – “A formalização da necessidade ocorre com a liberação logística da requisição de compra. O NPD é criado pelo utilizador que cria a requisição e colocado em estado de “preparação”. As peças dos procedimentos estão padronizadas em <i>templates</i> e são preenchidas com a informação necessária para a identificação correta dos bens ou serviços a adquirir. Nesta fase a repartição de aquisições valida o NPD proposto quanto ao tipo de procedimento a adotar, ECAD, classificação orçamental, bem como as peças e informação assegurando a coerência e integridade do procedimento. De seguida é enviado o processo completo para obtenção de visto jurídico e submetido a despacho da entidade competente. Obtido o despacho, e caso, favorável é iniciado o procedimento (envio de convite/programa; plataforma de compras) e asseguradas as formalidades e prazos legais conforme o tipo de procedimento.” A2 – “ Início do Procedimento GSA / DJFA / GAP - Cabimento GAP / ECAD - Adjudicação do Procedimento GSA / DJFA / GAP - Compromisso GAP / ECAD / SAF” B2 – “ Início do Procedimento GSA / DJFA / GAP - Cabimento GAP / ECAD - Adjudicação do Procedimento GSA / DJFA / GAP - Compromisso GAP / ECAD / SAF” D1 – As fases do processo dependem de 3 fatores: entidade, adoção do procedimento e natureza do bem ou serviço. Considerando a Direção de Abastecimento e o procedimento utilizado mais usualmente nesta Direção (Concurso Público), [...]”							
6.0	Quais as principais dificuldades na elaboração dos processos aquisitivos de bens e serviços, excluindo programa FMS, e Centralizações (ESPAP / UMC)? Porquê?	X	X	X	X		X	X
	A2 – “Os constrangimentos colocados pelo quadro legal do Orçamento de Estado (OE) são a principal dificuldade que, por vezes se aplicam, apenas, a um único ano económico. Tudo o resto decorre da implementação dessas medidas (execução do OE por duodécimos, Cativações, controlo da adjudicação de serviços com igual objeto em anos sucessivos...) e dos procedimentos a adotar por cada entidade interveniente.”							
6.1	O que poderia ser melhorado nesse âmbito?	X	X	X	X			
	A2 – “A estabilidade desse quadro legal, contudo não depende da FA. Na minha opinião, a centralização dos processos aquisitivos mitigaria esta dificuldade.”							
7.0	A verificação legal, de todos os procedimentos acima de 5.000 €, pelo Departamento Jurídico da Força Aérea é uma mais valia, ou apresenta constrangimentos? Porque?	X	X	X	X			
	A1 – “A verificação legal dos procedimentos garante uma segurança reforçada quanto ao cumprimento da conformidade legal. Como todos os mecanismos de validação, introduz no processo alguma morosidade resultante do trade off natural entre risco e controlo.” A2 – “O cumprimento dos preceitos legais é um determinante fundamental neste processo e o envolvimento de uma entidade especialista nesta questão é sempre bem-vinda. Contudo, o número de processos a que têm de dar é enorme e os RH são limitados.” B1 – “Naturalmente que existem bastantes constrangimentos porque os procedimentos são em quantidade muito superior à atual capacidade do Departamento Jurídico.” B2 – “[...] que a validação que o DJFA efetua, é uma mais valia, na medida que todas as questões legais são assim asseguradas. [...] constrangimento dada a escassez de recursos humanos que este Órgão possui.”							
8.0	Qual a razão para ser o GAP/DMSA a fazer parte do processo aquisitivo da DCSI e DEP?		X	X	X			
	A2 – “A falta de RH é a principal razão.” B1 – “Devido às reduções de pessoal colocado nos Gabinetes de Apoio destas direções.” B2 – “Os processos de aquisição eram efetuados na DCSI [...]. [A] DCSI deixou de ter capacidade para efetuar todo o processo aquisitivo. Entretanto, foi colocado na DCSI uma Praça para efetuar os processos							



N.º	PERGUNTAS	A1	A2	B1	B2	C1	D1	D2
	aquisitivos. Numa primeira fase, a Praça foi para o GAP da DMSA para adquirir experiência. Por seu lado, a DEP também perdeu os recursos humanos afetos aos processos aquisitivos. Assim, o GAP da DMSA, passou a efetuar os processos aquisitivos da DCSI e da DEP, apoiado por duas Praças (DCSI e DEP). Por último, esta situação serviria de um teste piloto ao gabinete que o Comando da Logística pretende criar."							
8.1	Quais as vantagens e constrangimentos? Porquê?		X	X	X			
	A2 – “Neste momento de enorme constrangimento de recursos, em particular, Humanos, a centralização é uma opção muito válida, permite sinergias e reduz, sobre maneira, as redundâncias. A existência de uma entidade na dependência hierárquica de um ECAD, a apoio 3 ECADs com o mesmo grau de competência, pode ser um constrangimento, que até ao presente momento, não se colocou.” B1 – “A vantagem é que os processos destas Direções são concretizados com maior facilidade, no entanto, como constrangimento, pode ser dada prioridade à execução dos processos mais complexos da DMSA.” B2 – “[...] Os constrangimentos que podem surgir, derivam das prioridades estabelecidas pelo GAP, dado que o mesmo se encontra na DMSA, é natural que por vezes os processos da DMSA tenham prioridade.”							
9.0	Em média quanto tempo leva a elaboração de cada tipo de procedimento (Ajuste direto, consulta prévia, Concurso), desde a identificação da necessidade até à adjudicação?	X	X	X	X		X	X
10.0	Existem atrasos na tramitação dos procedimentos? Quais os motivos?	X	X	X	X			
10.1	Como podem ser eliminados ou reduzidos esses motivos?	X	X	X	X			
	A2 – “Insisto na centralização de RH numa única entidade.” B1 – “Existência de mais pessoal jurista exclusivamente dedicado aos processos de aquisição.” B2 – “Com o reforço de pessoal nas áreas mais críticas.”							
11.0	Quais as principais inconformidades identificadas na elaboração dos processos aquisitivos?	X	X	X	X			
	A2 – “Insistência a utilização de procedimentos de Ajuste Direto por critérios materiais (urgência e a competência técnica), o cumprimento dos prazos de entrega, o cumprimento dos normativos legais por entidades estrangeiras.” B1 – “Principalmente a escolha das Económicas de Despesa.” B2 – “As inconformidades atualmente são muito raras e não consigo lhe dar nenhum exemplo de momento.”							
11.1	Quais os motivos?	X	X	X	X			
	A2 – “O contexto atual de grande volatilidade, alterações de circunstâncias, aliado a um enorme constrangimento orçamental dificulta as aquisições em tempo, segundo o plano de necessidades definido para a sustentação dos Sistemas de Armas. Deste modo, ficamos mais dependentes das regras do mercado.” B1 – “Alguma falta de consenso quanto ao enquadramento da respectiva classificação económica.”							
12.0	Quais as estratégias da Direção para conseguir cumprir o n.º 2 artigo 113.º do CCP?	X	X	X	X		X	X
	A1 – “A estratégia principal passa primariamente por agregar as necessidades em procedimentos por concurso público ou consulta prévia.” A2 – “Não existe uma estratégia particular, o objeto do contrato pode ser adquirido sem a necessidade de recurso a critérios materiais, então são adquiridos aos fornecedores que o mercado disponibiliza. B1 – “Questão a ser respondida pelo GAP DMSA.” B2 – “Antes de lançar qualquer procedimento que seja do âmbito do referido artigo, é validado em SIG qual o montante acumulado das empresas a convidar.” D1 – “Não existem estratégias, existe o cumprimento da Lei. A DA procura evitar os ajustes diretos, privilegiando os concursos públicos. A exceção ocorre quando, por critérios materiais, só existe um concorrente com capacidade para fornecer o bem ou serviço, ou na aquisição de sobressalentes de pequeno valor às unidades navais.” D2 – “Todos os procedimentos são iniciados com a criação, em SIG/DN, do Número de Processo de Despesa. É esta transação que determina a possibilidade de enviarmos convite a uma determinada empresa. Tem sido política desta Direção minimizar ao máximo a adoção de procedimentos fechados (AD ou CP prévia) e apostar de forma determinada em procedimento abertos (CP).”							
12.1	Como é operacionalizado o controlo dos valores adjudicados aos mesmos fornecedores nos respetivos procedimentos entre as diferentes direções?	X	X	X	X			



N.º	PERGUNTAS	A1	A2	B1	B2	C1	D1	D2
A1	“Na grande maioria os fornecedores com procedimentos adjudicados que concorrem para o limite do art. 113º não se sobrepõem entre direções. Nos casos em que isso acontece procuram-se alternativas para o suprimento da necessidade.”							
A2	“O Sistema Integrado de Gestão (SIG) controla os limiares impostos pelo CCP.”							
B1	“Questão a ser respondida pelo GAP DMSA.”							
B2	“Através da transação “ZMM_CCP_REP1”. A divisão que é verificada é a 5010, abrangendo assim todo o Complexo de Alfragide.”							
13.0	Quantos elementos dessa direção trabalham em contratação pública (CP) e quais as respetivas funções?	X	X	X	X		X	X
A1	“De um modo geral, todos os intervenientes trabalham, pelo menos indiretamente, em contratação pública. Diretamente dedicados a área de contratação pública existem três elementos que são responsáveis pela validação e condução dos procedimentos na plataforma e em SIG, bem como da ligação de revisão e visto jurídico.”							
A2	“Arrisco dizer que todos os elementos da DMSA trabalham em CP uma vez que todos têm uma intervenção no processo aquisitivo: Início do procedimento até à sua Adjudicação. Assim, do(s) adjunto(s) do GSA até ao dDMSA todos têm uma participação direta em contratação Pública.”							
B2	“Elementos propriamente ditos são dois, [...] que apesar de se encontrar no GAP da DMSA pertence à DCSI. Contudo, os gestores também têm um papel preponderante dado que elaboram as informações, programas, convites, cadernos de encargos, minutas de contrato e relatórios.”							
D1	“Na Marinha não consigo responder a esta questão. Na DA, só dedicados à contratação, são 20 (Divisão de Obtenção). No entanto, conforme referido anteriormente a CP não se esgota na Divisão de Obtenção, tem também a intervenção da Divisão Técnica (aproximadamente 35 pessoas têm intervenção) e a Divisão Financeira (5 pessoas).”							
13.1	Quantos desses elementos têm formação em CP (SIGDN/Plataforma eletrónicas e contratação pública)?	X	X	X	X		X	X
A1	“Todos têm formação genérica em contratação pública e CCP. Em SIGDN apenas um tem formação externa e os restantes têm formação on job.”							
A2	“Os elementos do GAP, na DMSA, são os que têm formação. Em Plataformas eletrónicas 4 elementos. Em contratação pública 7 elementos.”							
B2	“Foi ministrada formação em contratação pública pelo Departamento Jurídico da Força Aérea. Em relação ao SIG também existe formação específica. [...] Já no que diz respeito à formação nas plataformas de contratação pública, vortal e acingov, não foram ministradas quaisquer ações de formação a elementos da Força Aérea.”							
D1	“Em SIGDN todos, em contratação pública 8 e em plataformas relacionadas com a contratação 5.							
D2	“Todos frequentaram ações de formação do INA, no MDN, para além de ações em regime de “on the job training”. Para além destas, os Oficiais frequentaram pós-graduação em Contratação Publica.”							
13.2	Em média qual a rotatividade desses militares nestas funções? É ajustado?	X	X	X	X	X	X	X
A1	“Nos quase dois anos em que desempenham funções nesta área foram integrados dois elementos. Não tenho dados suficientes para aferir a adequabilidade do tempo de permanência em funções, sem prejuízo da necessidade de obtenção de experiência para o adequado desempenho da função.”							
A2	“A rotatividade é elevada o que não é desejável. Neste momento, a maior parte dos elementos do GAP estão colocados entre 2 e 1 ano.”							
B2	“A rotação de elementos no GAP da DMSA é muito frequente o que dificulta a acumulação de conhecimento e experiência.”							
D1	“3 a 5 anos. Conforme referido anteriormente não é ajustado face à complexidade da CP.X							
D2	“Cerca de 30% do efetivo têm Guarnições Militares de Preferência diferentes da de Lisboa e como tal mudam a cada 2 anos. Aos restantes militares tem sido garantida permanência igual ou superior a 4 anos. (Os Civis garantem maior permanência).”							
14.0	É dada formação ou acompanhamento especializado aquando da substituição de pessoal?	X	X	X	X		X	X
A1	“A formação do pessoal afeto à contratação pública é uma prioridade, não só no que respeita à rotação de pessoal como na formação contínua para atualização e refrescamento.”							
A2	“Quando possível sim. A formação é uma preocupação sempre presente.”							
B1	“Não tem ocorrido ações de formação especializada quando o pessoal é substituído.”							
B2	“A formação que é dada e a passagem de conhecimento é da responsabilidade do GAP da DMSA. Assim, não tenho dados para responder à sua pergunta.”							



N.º	PERGUNTAS	A1	A2	B1	B2	C1	D1	D2
	D1 – “A formação é ministrada conforme a oportunidade (ocorrência de cursos) e é efetuado on job training na rendição do cargo.”							
	D2 – “Sim. No imediato “in house” e logo que disponíveis no INA, MDN, etc.”							
14.1	Existem manuais institucionais para standardização de procedimentos?	X	X	X	X	X	X	X
	A1 – “Existem alguns documentos internos na DAT maioritariamente para standardização dos procedimentos e definição do fluxo do processo aquisitivo.”							
	A2 – “Existem procedimentos internos escritos e publicados no portal da DMSA.”							
	B1 – “Desconheço a existência desses manuais.”							
	B2 – “Que eu tenha conhecimento não.”							
	D1 – “Elaborados pelo Gabinete de Contratação.”							
	D2 – “Apenas um manual que contempla todas as funções logísticas e no qual a “Aquisição / Contratação / Alienação” está incluída.”							
15.0	Relativamente aos processos aquisitivos das Direções Técnicas do CLAF, considera viável a centralização dos processos num único órgão? Qual?	X	X	X	X	X		
	A2 – “Sim. Na minha opinião deveria ser um órgão supra-direção.”							
	B1 – “Sim, num órgão a criar para o efeito.”							
	B2 – “Considero [...] viável existir uma centralização, [...], na dependência do CLAF, [...].”							
15.1	Quais as vantagens e constrangimentos que vê nessa centralização?	X	X	X	X	X		X
	A1 – “A centralização da tramitação dos procedimentos aquisitivos num único órgão poderia traduzir-se num aumento da qualidade e controlo dos mesmos por via da uniformização e acumulação de experiência. Por outro lado, existindo recursos suficientes para tal, poderia ser dada maior ênfase ao planeamento dos procedimentos como parte integral do planeamento das aquisições, que se traduziria em menos procedimentos com critério na urgência imperiosa. No entanto, a especificidade das aquisições das diferentes DT constitui um obstáculo à uniformização e aos potenciais ganhos de eficiência.”							
	A2 – “As vantagens indiquei algumas no ponto 8.1, uniformização de procedimentos, eventuais economias de escala. O maior constrangimento julgo que será a introdução de mais uma alteração na estrutura interna, quando a REIFA foi aprovada muito recentemente, poderá não ser bem acolhida.”							
	B1 – “Os processos aquisitivos poder-se-iam tornar mais céleres e sem inconformidades, no entanto, teriam de continuar a ser submetidas as autorizações aos diferentes Diretores.”							
	B2 – “Uma das principais vantagens seria a uniformização de processos e consequentemente a diminuição dos tempos de resposta. Penso que também levaria a uma poupança de recursos.							
	Um dos constrangimentos que poderá surgir é o que deriva da especificidade de cada Direção que poderia dificultar o desenrolar do processo. O perfil e a formação dos elementos desse novo Órgão se não forem os desejáveis também será certamente um constrangimento.”							
	D2 – Vantagens: Economia de recursos e especialização; Coerência, uniformização e interoperabilidade dos bens adquiridos; Economia de escala; Administração e controlo centralizado do orçamento;							
	– Constrangimentos: Dificuldades no planeamento a médio/longo prazo e no conhecimento “em tempo” das necessidades;”							
15.2	Quais as alterações organizacionais que teriam de existir?	X	X	X	X			
	B1 – “A criação desse órgão centralizador de compras no CLAF.”							
	B2 – “Deveria ser criado um gabinete na dependência do CLAF, constituído por Juristas, ADMAER, TABST/TPAA, ABST/SAS. Em relação ao efetivo depende do que se pretenda. Se parte do processo continuar a ser feito pelos gestores o número de efetivos reduz, se por outro lado se pretender que o processo fique na sua totalidade neste novo Órgão aí o efetivo terá de ser maior. Para aferir melhor a questão dos recursos humanos importa conhecer a realidade de cada Direção, ao nível dos processos aquisitivos.”							
15.3	Faria sentido esse órgão englobar uma área de apoio jurídico próprio? Porquê?					X		
16.0	Caso fosse centralizado, de que forma se processaria:	X	X	X				
16.1	Quem faria a função procurement, (procura no mercado)?	X	X	X	X			
	A1 – “A identificação correta do bem ou serviço necessário seria fundamental para que o procurement pudesse ocorrer da forma mais transparente e imparcial (no limite, se todas as aquisições se processassem por CP não haveria necessidade de identificar fornecedores). A escolha de concorrentes para convite implica conhecimento do mercado, nas diferentes áreas em que a FA opera, ponderando a satisfação plena da necessidade com qualidade com o dispêndio dos recursos que são dos contribuintes. Esse desiderato só pode							



N.º	PERGUNTAS	A1	A2	B1	B2	C1	D1	D2
	ser atingido com pessoal dedicado ao conhecimento de mercado, planeamento das aquisições e respetivos procedimentos e ao estudo constante da relação entre custo e benefício, para cumprimento dos requisitos de “economia, eficiência e eficácia” da despesa pública.”							
	A2 – “Este órgão teria de ser multidisciplinar, uma vez que teriam de ser garantidos alguns princípios de fundamentais, como o de segregação de funções e de controlo interno. Assim uma área dedicada a esta função e tarefas conexas.”							
	B2 – “Penso que essa função deveria permanecer nos gestores dado que têm maior conhecimento da área em questão.”							
16.2	Quem dava apoio jurídico?	X	X	X	X			
	A1 – “O apoio jurídico na FA é prestado pelo DJFA.”							
	A2 – “A existência desta valência no referido órgão seria imprescindível.							
	B1 – “Pessoal colocado especificamente para o efeito nesse órgão.							
	B2 – “O apoio jurídico seria dado pelo jurista que estaria integrado exclusivamente no Órgão centralizador.”							
16.3	Como seria conduzido o processo aquisitivo?	X	X	X	X			
	A1 – “O processo aquisitivo seria conduzido nos mesmos moldes que o atual, embora com maior ênfase no planeamento dos procedimentos e da avaliação da eficiência da despesa.”							
	A2 – “O Gestor (genérico) submeteria a necessidade identificando requisitos técnicos e restante tramitação seria no órgão a criar. Seria uma réplica, adequada a esta realidade, do que se passa nas Unidades Base (interação GA, Secção de Aquisições, EABST. e EAI).”							
	B1 – “Da mesma forma que são conduzidos atualmente de acordo com o CCP e a plataforma SIG.”							
	B2 – “Penso que se poderia desenrolar da mesma forma que se desenrola atualmente entre a DCSI e o GAP da DMSA. Com a diferença de ter um jurista no novo Órgão centralizador.”							
16.4	Qual seria o papel das Direções?	X	X	X	X			
	A1 – “O papel das Direções neste novo paradigma de aquisições seria de planeamento na identificação e calendarização das necessidades e colaboração na definição dos requisitos técnicos conforme necessário.”							
	A2 – “As Direções Técnicas dedicar-se-iam a desenvolver a sua área técnica.”							
	B1 – “Apenas de gestão Orçamental de acordo com os respetivos Diretores.”							
	B2 – “Penso que mais uma vez o papel que neste momento a DCSI realiza deveria ser mantido por parte das Direções. Nomeadamente, o controlo orçamental do orçamento da Direção, a função de procurement, a elaboração de informações, programas, convites, cadernos de encargos, minutas de contrato e relatórios. A autorização da despesa devia permanecer no respetivo Diretor.”							
17.0	Existiria uma maior profissionalização dos recursos, com mais formação, nesta área? Porquê?	X	X	X	X	X	X	X
	A1 – “Sem prejuízo de análise mais profunda, intui-se que a centralização dos procedimentos, e dos recursos humanos com background e experiência em aquisições, conduziria a uma maior qualidade nos procedimentos conduzidos. Por outro lado, a concentração destes recursos permitiria uma aposta na formação com retorno organizacional significativo, desejavelmente estreitando o hiato para o desiderato de profissionalização do “comprador público”, eventualmente como entidade competente para certificação de competências neste âmbito.”							
	A2 – “Sem dúvida, os RH de cada uma das entidades, especializar-se-ia na sua área de formação, adquirindo novas competências, adequadas à sua função.”							
	B1 – “Concordo que existiria maior profissionalização, em virtude de efetuarem recorrentemente funções similares e no mesmo âmbito.”							
	B2 – “Sem dúvida. Se forem colocados elementos nesse novo Órgão, da especialidade que efetivamente tem afinidade com os processos de aquisição, haverá uma maior profissionalização dos recursos. Além disso, são possuidores de maior conhecimento na Área.”							
	D2 “Tentamos preparar a equipa para responder nesses termos. Qualquer Direção Técnica tem de ser constituída, e mantida, por elementos (militares e civis) que garantam permanência e qualidade, concretamente a Contratação Pública. Esta e os seus procedimentos são complexos e quanto maior rotatividade existir, mais difícil será entrarmos em modo cruzeiro.”							
18.0	Considera que a entidade que representa tem competência para agregar a centralizar dos processos aquisitivos da DAT/DMSA/DEP/DCSI?	X	X	X	X	X		
	A2 – “Considero que sim, com a reafecção de mais alguns RH.”							
	B1 – “Não, de maneira alguma.”							
	B2 – “Não.”							
18.1	Quais as implicações que teria?	X	X	X	X	X		




N.º	PERGUNTAS	A1	A2	B1	B2	C1	D1	D2
A2 – “Na minha opinião, as indicadas no ponto 15.1, como vantagens e constrangimentos. Contudo, considero que as vantagens seriam muito superiores às desvantagens.”								
B2 – “Na minha opinião não faria sentido. Dado que todas as direções estão na dependência do CLAFA, deveria ser criado um novo gabinete, ao nível do CLAFA, para que haja equidade nas prioridades dadas a cada processo aquisitivo.”								
19.0	Quais as principais inconformidades identificadas na elaboração dos processos aquisitivos?					X		
19.1	Quais os motivos?					X		
21.0	Quanto elementos dão apoio jurídico em matéria contratação pública (CP) às Direções Técnicas?					X		
21.1	É adequado? Como seriam mais rentabilizados?					X		
23.0	Qual o Órgão ou Serviço responsável pela Constratação Pública, no Ramo?						X	X
D1 – “Não existe uma entidade responsável pela Contratação Pública na Marinha. Todas as unidades que têm orçamento atribuído podem proceder à aquisição de bens e serviços. Existe um gabinete de contratação, criado em 2019, que promove a elaboração de normativo que deve ser seguido por todas as entidades que realizam aquisições.”								
D2 – “Direção de Aquisições”								
24.0	Qual a Entidade Competente para autorizar a realização de despesa?						X	X
D1 – “O Comandante/Diretor/Chefe da unidade que tem o orçamento atribuído.”								
25.0	Em sua opinião a centralização dos processos aquisitivos traz mais eficiência ao processo? Porquê?						X	X
D1 – “A centralização das aquisições é o processo mais adequado para o cumprimento da Lei e, como esta tem que ser seguida, as questões de eficiência são relegadas para segundo plano. No entanto, no que à eficiência diz respeito, julgo pertinente referir o seguinte: - Aumento da eficiência dos recursos humanos, pela sua especialização e experiência; - Aumento da eficiência dos processos burocráticos, resultante da diminuição/agregação dos processos; - Aumento da eficiência dos recursos financeiros, resultante da diminuição dos custos administrativos e, eventualmente, por força de economias de escala.”								
D2 – “Sim, por permitir economia de recursos humanos, que estão concentrados na DA, com as competências próprias e economias de escala.”								
26.0	Quais as vantagens e constrangimentos que vê na centralização dos processos aquisitivos?						X	X
D1 – “ Vantagens: Aumento da transparência dos processos; Potenciar a abertura à concorrência; Ganhos de eficiência (ver questão anterior). Constrangimentos: Maior morosidade dos processos; Menor flexibilidade; Por vezes, pode não ser compatível com as alterações constantes do planeamento operacional, não sendo possível dar a resposta necessária e pondo em risco o principal objetivo das FFAA.”								
27.0	Em sua opinião, o tempo médio dos procedimentos reduz ou aumenta com a centralização dos processos aquisitivos?						X	X
D1: – “A centralização dos processos aquisitivos implica a adoção de procedimentos mais morosos, logo aumenta o tempo médio dos procedimentos, de per si. No entanto, a análise deve ser efetuada comparando a soma do tempo de todos os procedimentos que serão efetuados, caso não se opte por um único procedimento. Nesta abordagem constata-se que existe uma diminuição do tempo total.”								
D2 – “Em teoria pode aumentar. Se não vejamos: uma Unidade pode contratar determinado bem por 50.000 € num procedimento (Consulta prévia, poe ex) que consome cerca de 45 dias. Se, de forma centralizada, adquirirmos o mesmo bem para 4 Unidades, o montante em causa (200.000 €) obriga a um Concurso Publico Internacional com tramitação de cerca de 80 dias. Se o montante for ainda mais elevado ultrapassando os referenciais do visto do tribunal de contas. O procedimento demorará ainda mais. Contudo, a qualificação dos profissionais que trabalham na centralização, a experiência, rotinas, etc, permitirão reduzir o erro e evitar perdas de tempo com pedidos de esclarecimentos, pronuncias e outros... Analisando de forma macro, aumenta claramente. Mas a nível micro, este aumento trará vantagens e possibilidades que procedimentos efetuados pelas U/E/O nunca conseguirão obter.”								



Apenso A – Nota 24738 de 05MAR99 do CLAFA

10


MINISTÉRIO DA DEFESA NACIONAL
FORÇA AÉREA
COMANDO LOGÍSTICO E ADMINISTRATIVO
Gabinete do Comandante

Em resposta: -5 MAR. 99-G 24738
refira: -

Para: VER LISTA DISTRIBUIÇÃO

Assunto: REDISTRIBUIÇÃO DE FUNÇÕES NO CLAFA

Proc.º: 89/99

Coab
Cópia para ref. GMP e GQ
19 MAR 99

1. A procura de soluções que melhorem a resposta da área logística às solicitações da actividade operacional da Força Aérea, levou a que, além de outras acções já tomadas, mas que interferem apenas com o modo de funcionamento interno do CLAFA, se optasse por uma redistribuição de responsabilidades entre alguns órgãos.

2. Destas acções importa realçar que a responsabilidade primeira pela resposta a qualquer solicitação é apenas de uma única Direcção/Repartição.

3. As necessidades de coordenação interna serão uma preocupação do CLAFA, ficando as Unidades libertas de endereçarem correspondência a mais que um órgão.

4. Sendo assim, divulgam-se as áreas de responsabilidades distribuídas internamente no CLAFA, solicitando-se que, para cada caso, seja apenas contactado o órgão correspondente à área em questão.

5. Neste sentido, informam-se quais as áreas de gestão redistribuídas, por áreas funcionais:

a. Direcção de Mecânica Aeronáutica (DMA)

(1) Rotáveis mecânicos e electromecânicos;
(2) Sobressalentes para intervenções dos 1º e 2º escalões em aeronaves e rotáveis mecânicos e electromecânicos, nos escalões aplicáveis.

b. Direcção de Electrotecnia (DE)

(1) Rotáveis electrónicos;
(2) Sobressalentes eléctricos e electrónicos para intervenções dos 1º e 2º escalões em aeronaves e em equipamentos de utilização no solo e em rotáveis electrónicos, nos escalões aplicáveis.

c. Repartição de Armamento (RA)

(1) Armamento para aeronaves e terrestre, munições, equipamento de voo e sobrevivência e sistemas de ejeção e de oxigénio;
(2) Sobressalentes para intervenções dos 1º e 2º escalões no material e equipamento referido na alínea anterior.

FORÇA AEREA PORTUGUESA
COMANDO LOGISTICO E ADMINISTRATIVO
24007
173199

Av. da Força Aérea Portuguesa - Alfragide 2720 AMADORA • Tel. Directo 4714466 • Tel. via Central 4715794 / 4713549 Ext. 3049 • TeleFax 4713747
© PF/98 - IGFAR.DOC